

RiR 2004:26

# Utgift eller inkomstavdrag?

*– regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet*

ISBN 91 7086 030 0

RiR 2004:26

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2004

---

Till  
Regeringen  
Finansdepartementet

Datum 2004-12-16  
Dnr 31-2004-0304

## Utgift eller inkomstavdrag?

Riksrevisionen har granskat regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet till kommuner och landsting. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet, Skatteverket samt Kommun- och Landstingsförbundet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Riksrevisor *Lennart Grufberg* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Jan Vikström* och revisor *Anna Carlsson* har varit föredragande. Revisionschef *Hans Folkesson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Lennart Grufberg      Jan Vikström      Anna Carlsson



# Innehåll

|  |    |
|--|----|
| Sammanfattning   | 7  |
| 1 Inledning  | 11 |
| 1.1 Syfte  | 11 |
| 1.2 Revisionsfrågor  | 11 |
| 1.3 Avgränsningar  | 12 |
| 1.4 Genomförande   | 12 |
| 1.5 Disposition  | 12 |
| 2 Från idé till förordning   | 15 |
| 2.1 Regeringens förslag  | 15 |
| 2.2 Riksdagens beslut  | 16 |
| 2.3 Utformning av stödet   | 16 |
| 2.4 Förlängt stöd  | 17 |
| 3 Stödets implementering och utfall  | 19 |
| 3.1 Skatteverkets implementering   | 19 |
| 3.2 Riksrevisionens kommentarer till implementeringen                        | 20 |
| 3.3 Utfall kommunvis jämfört med ett generellt statsbidrag                   | 20 |
| 3.4 Utfall på statsbudgeten  | 21 |
| 4 Regeringens beredning  | 23 |
| 4.1 Riktlinjer   | 23 |
| 4.2 Iakttagelser   | 24 |
| 4.3 Slutsatser   | 27 |
| 5 Informationen till riksdagen   | 29 |
| 5.1 Riktlinjer   | 29 |
| 5.2 Iakttagelser   | 30 |
| 5.3 Slutsatser   | 32 |
| 6 Förlängningarna  | 33 |
| 6.1 Riktlinjer   | 33 |
| 6.2 Iakttagelser av beredningen  | 34 |
| 6.3 Iakttagelser av informationen  | 35 |
| 6.4 Slutsatser   | 38 |
| 7 Uppföljning och utvärdering  | 41 |
| 7.1 Riktlinjer   | 41 |
| 7.2 Iakttagelser   | 41 |
| 7.3 Slutsatser   | 42 |
| 8 Riksrevisionens bedömningar och rekommendationer                           | 43 |
| 8.1 Sammanfattande iakttagelser och bedömningar                              | 43 |
| 8.2 Konsekvenser av stödets hantering  | 45 |
| 8.3 Riksrevisionens rekommendationer   | 46 |
| Käll- och litteraturlista  | 49 |
| Bilaga 1 Begrepp   | 53 |
| Bilaga 2 Budgetering av sysselsättningsstödet                                | 57 |
| Bilaga 3 Kommunvis utfall av sysselsättningsstödet 2003                      | 59 |
| Bilaga 4 Sysselsättningsstödet – en utgift                                   | 63 |
| Bilaga 5 Förekomst av nya prognoser för sysselsättningsstödet innevarande år | 67 |



# Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet till kommuner och landsting. Det närmare syftet med granskningen har varit att undersöka hur stödet har beretts och följts upp på central nivå och vilken information som delgetts riksdagen.

Sysselsättningsstödet infördes år 2002. Syftet med stödet var att upprätthålla sysselsättningen och tidigarelägga planerade nyanställningar. Stödet var ursprungligen avsett att gälla ett år men har successivt förlängts från 2002 till 2006. Sysselsättningsstödet är en så kallad skattekreditering och redovisas på statsbudgetens inkomstsida. Skattekrediteringen innebär att stödet tillförs kommunens skattekonto och således dras av från det belopp som kommunen skulle ha betalat i skatt. Konstruktionen innebär en avvikelse från budgetlagens bestämmelser om bruttoredovisning.

Granskningens huvudfrågor har varit:

- Har regeringens beredning av stödet varit tillfredsställande?
- Har regeringen lämnat fullgod information som beslutsunderlag till riksdagen?
- Har stödet följts upp och utvärderats på central nivå?

## Iakttagelser och bedömningar

### *Beredning*

Enligt Riksrevisionen har regeringens beredning av det tillfälliga sysselsättningsstödet inte varit tillfredsställande. Bristerna gäller främst prognoserna och remissförfarandet. I rapporten konstaterar Riksrevisionen även att regeringens beredning inte har kännetecknats av någon tydlig strävan efter att uppnå hög effektivitet i statens verksamhet.

Granskningen har visat att *prognoserna* som regeringen presenterade i propositionen om det tillfälliga sysselsättningsstödet inte baserades på någon närmare analys av dess statsfinansiella konsekvenser. Riksrevisionen gör samma bedömning av prognoserna inför stödets första förlängning. Kostnadsutfallet kom också att kraftigt överskrida vad som budgeterats. Under 2003 blev stödet nära

2 miljarder kronor dyrare än beräknat. Riksrevisionen kan emellertid konstatera att regeringen efterhand har förbättrat sina prognoser.

I ett förtydligande av regeringsformens beredningskrav har riksdagen uttryckt att ett skriftligt *remissförfarande* alltid bör vara det normala sättet att inhämta synpunkter när ett lagförslag bereds. Riksrevisionen kan dock konstatera att regeringen inte har genomfört något skriftligt remissförfarande. Därtill kommer att den muntliga beredningen med berörda myndigheter endast har berört begränsade delar av regeringens förslag.

### *Informationen till riksdagen*

Enligt Riksrevisionen finns det brister i regeringens information till riksdagen. Sysselsättningsstödet utformades inte i enlighet med budgetlagens *bruttoredovisningsprincip* och *finansierades* inte genom prioriteringar inom utgiftstakets ram. Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte har angivit några *motiv* till dessa viktiga avvikelser i förslaget om tillfälligt sysselsättningsstöd till kommuner och landsting. I rapporten kommenteras även målen för stödet som Riksrevisionen anser är oklara.

I granskningen av regeringens information till riksdagen vid senare tillfällen har Riksrevisionen påtalat brister i återrapporteringen av resultat, i årsredovisningen för staten samt i prognoserna under löpande budgetår. I rapporten kommenteras även brister i regeringens information om stödets omfattning inför förläggningarna.

De brister Riksrevisionen funnit avseende redovisningen av sysselsättningsstödet i *årsredovisningen för staten* gäller framställningen av de samlade utgifternas förhållande till utgiftstaket. Hade sysselsättningsstödet bruttoredovisats i enlighet med budgetlagen skulle besparingar motsvarande 2,2 miljarder kronor ha varit nödvändiga för att klara utgiftstaket 2002 respektive 2003. Riksrevisionen noterar dock att kostnadsutfallet av det enskilda stödet är lätt att följa och att regeringens redovisning även i övrigt successivt har förbättrats.

Enligt budgetlagen ska regeringen under löpande budgetår vid minst två tillfällen för riksdagen dels redovisa *prognoser över utfallet* av statens inkomster och utgifter, dels förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall. Riksrevisionen kan emellertid konstatera att regeringen, sedan sysselsättningsstödet infördes, inte presenterat nya prognoser med den frekvens som lagen anger att prognoser ska redovisas. I de fall sådana prognoser redovisats har regeringen inte förklarat väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall.



### *Uppföljning och utvärdering*

Riksrevisionen kan konstatera att ingen utvärdering har gjorts av det tillfälliga sysselsättningsstödet och att uppföljningen av stödet har varit begränsad. Detta har i sin tur medfört en otydlig och otillräcklig återrapportering av stödets resultat till riksdagen.

Enligt budgetlagen ska regeringen för riksdagen redovisa de resultat som uppnås inom olika verksamhetsområden. Riksrevisionen har granskat hur regeringens återrapportering av dessa resultat har kommit till uttryck i budget- och vårpropositioner. Riksrevisionen konstaterar att denna återrapportering till riksdagen inte är tillräcklig för att budgetlagens krav på redovisning av resultat ska kunna anses vara uppfyllda.

Riksdagen har vid ett flertal tillfällen uttryckt krav på att regeringen ska följa upp och utvärdera statliga verksamheter. I propositionen om det tillfälliga sysselsättningsstödet skriver regeringen att kostnadsberäkningarna är preliminära och att dessa, särskilt när det gäller nyanställningsstödet, är behäftade med viss osäkerhet. Därför hade det, enligt Riksrevisionen, varit särskilt angeläget att lägga större vikt vid att följa upp och utvärdera det tillfälliga sysselsättningsstödet.

### **Konsekvenser av stödets hantering**

Sysselsättningsstödet är utformat som en skattekreditering och redovisas som ett avdrag på statsbudgetens inkomstsida. Detta förhållande har påverkat budgetbehandlingen och redovisningen av stödet på ett sätt som, enligt Riksrevisionen, fått negativa konsekvenser för budgetdisciplinen, för möjligheterna att kontrollera kostnadsutvecklingen och för transparensen i statsbudgeten och årsredovisningen för staten.

Utgiftstaket har inte fungerat som restriktion vid hanteringen av stödet. Om sysselsättningsstödet hade bruttoredovisats hade en stramare finanspolitisk behandling av stödet varit nödvändig. För att inte överskrida utgiftstaket skulle besparingar på 2,2 miljarder 2002 och 2003 ha krävts. Enligt Riksrevisionen riskerar en fortsatt expansion av skatte-krediteringar av samma slag som sysselsättningsstödet att på sikt urholka utgiftstakets betydelse för statsfinanserna.

Riksrevisionens konstaterar att regeringen inte har försett riksdagen med ett underlag som möjliggör allsidiga överväganden om behov av resurser till sysselsättningsstödet jämfört med alternativa utgiftsåtaganden. Enligt Riksrevisionen kan detta sammanhålla med bristande incitament till följd av att regeringens prognoser inte begränsades av någon ram för stödets finansiering utan endast utgjorde en beräkning av dess storlek.

I regeringens redovisning av de samlade utgifternas förhållande till utgiftstaket går inte att direkt utläsa hur stor volym de takbegränsade utgifterna skulle ha haft om sysselsättningsstödet, och andra inkomst-avdrag av samma slag, hade bruttoredovisats i enlighet med budgetlagen. Därmed försvåras möjligheterna att överblicka om utgifterna skulle ha rymts inom de i förväg uppsatta budgetramarna givet att de grundläggande principerna i den reformerade budgetprocessen följts.

## Rekommendationer

Riksrevisionens rekommendationer förenar statsmakternas behov av handlingsfrihet när det gäller möjligheten att kunna välja olika budgettekniska lösningar med kravet på stramhet i budgetprocessen. Rekommendationerna avser inkomstavdrag av samma slag som sysselsättningsstödet.

### *Justering av utgiftstaket*

Riksrevisionen vill uppmärksamma riksdagen på behovet av initiativ till förändringar som innebär att tydliga krav ställs på tekniska justeringar av utgiftstaket i samband med förslag som innebär nettoredovisning. Enligt Riksrevisionen bör ett sådant krav, när det gäller inkomstavdrag av samma slag som sysselsättningsstödet, ha följande innebörd:

Om regeringen lägger fram ett förslag som innebär en nettobudgetering av ett utgiftsåtagande ska den föreslå riksdagen en sänkning av utgiftstaket av en storlek motsvarande det nettobudgeterade beloppet. Förslaget om en sådan teknisk justering ska lämnas i den proposition där förslaget som innebär en nettobudgetering presenteras.

### *Förbättrad kostnadskontroll*

Riksrevisionen vill också fästa riksdagens uppmärksamhet på behovet av åtgärder som syftar till att förbättra kostnadskontrollen för inkomstavdrag av samma slag som sysselsättningsstödet.

Enligt Riksrevisionen bör regeringen, när det gäller prioritering och finansiering av sådana utgiftsåtaganden, föreslå förändringar som innebär att dessa åtaganden behandlas likvärdigt med anslag på statsbudgetens utgiftssida. Detta bör ske bland annat genom att beslut om det enskilda åtagandet också ska omfatta beslut om en ram för kostnaden. En ändrad beräkning av kostnaderna bör åtföljas av ett förslag till ny ram.

# 1 Inledning

Det tillfälliga sysselsättningsstödet till kommuner och landsting infördes 2002. Syftet med stödet var att upprätthålla sysselsättningen och tidigare-lägga planerade nyanställningar. Stödet var ursprungligen avsett att gälla ett år men har successivt förlängts från 2002 till 2006. Sysselsättningsstödet är en så kallad skattekreditering som redovisas på statsbudgetens inkomstsida. Skattekrediteringar av samma slag som sysselsättningsstödet har sedan 2002 mer än tredubblats i storlek och är för år 2005 tillsammans budgeterade till något över 13 miljarder kronor. Konstruktionen som skattekreditering innebär en avvikelse från bestämmelserna i lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) om bruttoredovisning. Bruttoredovisning innebär att inkomster och utgifter ska redovisas brutto, det vill säga att inkomster inte ska minskas med utgifter eller tvärtom. Placeringen på statsbudgetens inkomstsida innebär också att stödet "inte får samma noggranna prövning i budgetprocessen som utgiftsåtaganden" (SOU 2000:61 s. 96). Kostnaden för sysselsättningsstödet år 2003 blev vidare cirka 5 miljarder kronor i stället för de dryga 3 miljarder kronor det hade budgeterats till. Med detta som bakgrund beslutade Riksrevisionen om en granskning av regeringens hantering av sysselsättningsstödet.

## 1.1 Syfte

Syftet med granskningen har varit att undersöka hur det tillfälliga sysselsättningsstödet har beretts och följts upp på central nivå och vilken information som delgetts riksdagen. Fokus i granskningen har legat på regeringens och Regeringskansliets insatser.

## 1.2 Revisionsfrågor

### *Övergripande revisionsfråga*

Har det tillfälliga sysselsättningsstödet hanterats i enlighet med gällande regler, riksdagens uttalade önskemål och vad regeringen i övrigt åtagit sig i propositioner m.m. till riksdagen?

### Revisionsfråga 1

Har regeringens beredning varit tillfredsställande?

### Revisionsfråga 2

Har regeringen lämnat fullgod information som beslutsunderlag till riksdagen?

### Revisionsfråga 3

Har stödet följts upp och utvärderats på central nivå?

## 1.3 Avgränsningar

En angelägen uppgift hade varit att empiriskt mäta kostnadseffektiviteten i sysselsättningsstödet. Enligt budgetlagen ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iaktas i statens verksamhet. Dessa centrala värden behandlas dock bara indirekt i denna studie.

## 1.4 Genomförande

Granskningen bygger i huvudsak på dokumentstudier och intervjuer med nyckelpersoner på Regeringskansliet samt företrädare för Skatteverket<sup>1</sup>, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Granskningsunderlaget utgörs av riksdagstryck samt annat relevant skriftligt material. Utöver detta har sekundärdata bearbetats för att belysa det faktiska utfallet av sysselsättningsstödet jämfört med om det hade utgått i form av ett generellt statsbidrag.

## 1.5 Disposition

Rapporten inleds med en beskrivning av regeringens förslag och riksdagens beslut om sysselsättningsstödet införande samt en presentation av den utformning stödet då gavs. I samma kapitel redogör vi även för de förlängningar som sedan skett. I rapportens tredje kapitel beskrivs Skatteverkets implementering av stödet. Denna behandlas endast översiktligt eftersom Riksrevisionen, efter intervjuer med företrädare för

---

<sup>1</sup> Skattemyndigheterna och Riksskatteverket (RSV) har avvecklats, och en ny myndighet med namnet Skatteverket har bildats. I texten refereras genomgående till Skatteverket, även då RSV åsyftas.

Skatteverket, Kommun- och Landstingsförbunden samt Regeringskansliet, inte funnit några mer omfattande problem inom detta område. Efter att denna implementering kortfattat kommenterats följer en redogörelse för stödets kostnadsutfall. Dels presenteras beräkningar av stödets totala utfall jämfört med det i statsbudgeten budgeterade beloppet, dels dess kommunvisa utfall jämfört med vad utfallet hade blivit om stödet hade utformats som ett generellt statsbidrag.

Granskningens huvudsakliga iakttagelser redovisas i kapitel 4–7. I början av varje kapitel ges en kort beskrivning av de väsentligaste riktlinjerna som riksdagen respektive regeringen har gett uttryck för. I respektive kapitel 4, 5 och 7 redovisas svaren på rapportens tre revisionsfrågor. De två första frågorna, om regeringens beredning respektive dess information till riksdagen, avgränsas i kapitel 4 respektive 5 till att endast gälla den ursprungliga propositionen där förslaget om stödet lades fram. I kapitel 6 redovisas motsvarande resultat i fråga om beredning och information men, denna gång, endast rörande förlängningarna av stödet.

I kapitel 8 sammanfattas och diskuteras granskningens resultat. I detta avslutande kapitel redovisas även Riksrevisionens rekommendationer.

En översiktlig presentation av ett antal begrepp har bedömts vara av betydelse för en bättre förståelse av rapportens innehåll: *Statsbidrag till kommuner, Lönesubventioner, Skattekrediteringar, Utgiftstaket och budgetlagens huvudprinciper* samt *EG-rättens statsstödsregler*. För en beskrivning av dessa hänvisas till bilaga 1.



## 2 Från idé till förordning

I detta kapitel beskrivs översiktligt framväxten av de förslag som kom att bli det tillfälliga sysselsättningsstödet till kommuner och landsting. Denna beskrivning följs av en redogörelse för hur stödet utformades det första året samt hur det sedan har förlängts.

### 2.1 Regeringens förslag

Sysselsättningsstödet lanserades på den socialdemokratiska partikongressen den 7 november 2001. Dessförinnan hade Finansdepartementet utarbetat en promemoria om den del av sysselsättningsstödet som skulle komma att kallas nyanställningsstöd. Där uppskattades dess storlek till 0,8 miljarder kronor. Nyanställningsstödet innebar i denna ursprungliga utformning en befrielse för de kommunala arbetsgivarna från hela arbetsgivaravgiften, dvs. 32,82 procent av lönekostnadsunderlaget. Den beräknade totala storleken av sysselsättningsstödet – 3 miljarder kronor – aviserades sedan i finansministerns anförande på kongressen samt i den information som medierna kunde presentera i anslutning till kongressen (se t.ex. TT 2001-11-07). Nyanställningsstödet skulle uppgå till ovan nämnda belopp och procentsats medan det generella stödet skulle utgöras av en sänkning av arbetsgivaravgiften med 1 procentenhet vilket beräknades kosta 2 miljarder kronor.

Regeringskansliets statsstödsexperter på Näringsdepartementet bedömde att det tillfälliga sysselsättningsstödet stod i strid med EG-rättens statsstödsregler (se bilaga 1). Stödets utformning ansågs inte vara konkurrensneutral eftersom det inte inkluderade privata entreprenörer. I slutet av november 2001 hade Regeringskansliet, enligt en intern PM, utarbetat en konkurrensneutral lösning.<sup>2</sup> Förändringarna i det nya förslaget innebar dels att ett belopp motsvarande en viss procentsats av lönekostnadsunderlaget tillgodoför kommunernas skattekonto, i stället för att arbetsgivaravgiften reduceras, dels att även entreprenörernas lönekostnader schablonmässigt räknas in i underlaget. I de beredningsmöten som hölls med representanter för Regeringskansliet, kommunförbunden och Svenskt Näringsliv enades deltagarna om siffran 50 procent som uppskattning av lönekostnadsunderlagets andel av köpt verksamhet.

---

<sup>2</sup> Svenskt Näringsliv inkom i december 2001 med en skrivelse där man, med stöd av en beställd utredning från en advokatbyrå, menade att stödet, som det ursprungligen hade presenterats, bröt mot de europeiska statsstödsreglerna. Skrivelsen inkom dock först efter det att stödet hade omarbetats.

I slutet av december offentliggjorde regeringen och dess samarbetspartier ett slutgiltigt förslag. Den generella delen av stödet hade då höjts från 2 till 2,2 miljarder kronor. Den 14 februari 2002 beslutade regeringen om propositionen *Ett tillfälligt sysselsättningsstöd till kommuner och landsting*.

Under våren deltog Skatteverket i ett antal möten med Regeringskansliet och kommunförbunden om utformningen av förordningen.

## 2.2 Riksdagens beslut

Regeringens förslag till riksdagen om ett tillfälligt sysselsättningsstöd till kommuner och landsting (prop. 2001/02:95) bordlades i kammaren och remitterades till finansutskottet. Utskottet genomförde en öppen utfrågning.<sup>3</sup> Med vissa förtydliganden tillstyrkte finansutskottet regeringens förslag i sitt betänkande till kammaren (bet. 2001:02:FiU25). Betänkandet behandlades i kammaren den 4 april 2002 (prot. 2001/02:90). Under debatten väcktes ett yrkande om återförvisning till utskottet, vilket kammaren biföll. Bakgrunden till återförvisningen var delade meningar om stödets förhållande till EG-rättens statsstödsregler (bilaga 1). Vid den nya behandlingen såg utskottet ingen anledning att ändra det tidigare ställningstagandet (bet. 2001/02:FiU26). Kammaren fattade den 10 april 2002 (rskr. 2001/02:198) beslut i ärendet i enlighet med det nya betänkandet.

Regeringens förslag föranledde en särskild lag om kreditering på skattekonto av tillfälligt sysselsättningsstöd till kommuner och landsting. Lagen trädde i kraft den 1 juni 2002 (SFS 2002:79).

## 2.3 Utformning av stödet

Det tillfälliga sysselsättningsstödet syftade enligt propositionen till att upprätthålla sysselsättningen samt tidigarelägga planerade nyanställningar (prop. 2001/02:95). Stödet bestod av två olika delar, ett generellt sysselsättningsstöd och ett nyanställningsstöd.

Det *generella sysselsättningsstödet* innebär att en kommun kan ansöka till Skatteverket om att få ett stöd motsvarande 1 procent av kommunens lönekostnadsunderlag. Även halva kostnaden för köp av verksamhet från privata eller kommunala företag<sup>4</sup> räknas in i lönekostnadsunderlaget. I ett klargörande från finansutskottet uttrycktes bland annat att friskole-

<sup>3</sup> I utfrågningen deltog finansministern och berörd statssekreterare samt representanter för Arbetsmarknadsstyrelsen, Ekonomistyrningsverket, Konkurrensverket, Svenska Kommunförbundet och Almega.

<sup>4</sup> Dock inte lönekostnader för verksamhet som köps från annan kommun.



verksamhet skulle räknas in i kostnaderna för den köpta verksamheten. Stödet beräknades uppgå till 2,2 miljarder kronor. Syftet med denna del av sysselsättningsstödet är att öka kommunernas möjlighet att upprätthålla sysselsättningen.

Den andra delen av det tillfälliga sysselsättningsstödet är *nyanställningsstödet*. Syftet med nyanställningsstödet är att möjliggöra för kommunerna att tidigarelägga nyanställningar. Stödet beräknades i propositionen uppgå till 0,8 miljarder kronor. Beräkningen baseras på ökningen i lönekostnadsunderlaget mellan två år. Stödet utgår med 32,82 procent av denna ökning. Procentsatsen motsvarar arbetsgivaravgiften. Ökningen i lönekostnadsunderlaget korrigeras för löneökningar, som regeringen bedömde skulle bli 4 procent per år. För båda stöden gäller att de utbetalas genom en kreditering på kommunernas skattekonto hos Skatteverket dit även ansökningarna ska ställas. Riktlinjerna fastställdes i en förordning (se kapitel 3).

## 2.4 Förlängt stöd

Som namnet anger skulle sysselsättningsstödet vara tillfälligt och gälla ett år (2002). Stödet förlängdes emellertid därefter till att gälla även år 2003 (prop. 2002/03:1). Det förlängdes sedan ytterligare för att gälla 2004, dock med förändringen att nyanställningsstödet upphörde medan det generella stödet förstärktes till 3 miljarder kronor (prop. 2002/03:100). Det generella stödet för 2004 utökades sedan till 3,4 miljarder kronor (prop. 2003/04:1).<sup>5</sup> Regeringen meddelade i budgetpropositionen för 2004 att man avsåg att avskaffa stödet för budgetåret 2005 och i stället göra en motsvarande höjning av det generella statsbidraget till kommuner och landsting (prop. 2003/04:1). I 2004 års ekonomiska vårproposition (prop. 2003/04:100) beslöt regeringen dock att dels avisera nämnda höjning av det generella statsbidraget, dels föreslå ett nytt generellt sysselsättningsstöd av mindre omfattning än det tidigare. I budgetpropositionen för 2005 förlängdes och förstärktes stödet till att uppgå till 7,5 miljarder kronor år 2005 och 7 miljarder kronor år 2006. Dessutom förstärktes stödet med 1,5 miljarder kronor i tilläggsbudget det innevarande året, 2004. En mer utförlig redogörelse av stödets budgetering finns i bilaga 2.

---

<sup>5</sup> För att det totala stödet skulle motsvara 3,4 miljarder kronor justerades procentsatsen i den efterföljande förordningen till 1,1 (förordning 2003:449).



## 3 Stödets implementering och utfall

I detta kapitel belyses först kortfattat implementeringen av sysselsättningsstödet på central nivå. Därefter redovisas stödets utfall ur två aspekter, dels hur stödet fördelats mellan olika kommuner och landsting jämfört med hur det fördelats om det utformats som ett generellt statsbidrag, dels hur stort kostnadsutfallet på statsbudgeten blivit totalt jämfört med vad som var budgeterat.

### 3.1 Skatteverkets implementering

I *förordningen (2002:366) om tillfälligt sysselsättningsstöd till kommuner och landsting* preciserades vissa tekniska aspekter av stödet. Förordningen utformades i samråd med Skatteverket samt Kommun- och Landstingsförbundet. Beslut om stödet fattas av Skatteverket som tillgodoför kommunerna stödet genom att kreditera deras skattekonton.

Skatteverket informerade kommunerna om sysselsättningsstödet och skickade ut skrivelser och ansökningsblanketter. Under september månad ska ansökningarna ha inkommit till Skatteverket som har anlitat extraanställd personal för handläggningen. Denna har till stor del varit manuell men har även krävt en viss insats från Skatteverkets IT-avdelning för att administrera krediteringen på kommunernas skattekonton. Skatteverkets kontroller av ansökningarna har bland annat handlat om summering av delposter i underlaget och jämförelser med verkets egna uppgifter av motsvarande slag. I de fall väsentliga avvikelser kunnat konstateras har uppgifterna kontrollerats skriftligt med kommunerna. I de få fall större fel har upptäckts efter ovan beskrivna kontroller har dessa uppdragats av kommunernas internrevisorer i samband med bokslut.

Krediteringen av stödet har för flertalet kommuner resulterat i ett överskott på kommunens skattekonto. Detta innebär att kommunen i fråga, för att få tillgång till pengarna, skriftligt måste ansöka hos det lokala skattekontoret om återbetalning.

Kommunförbundet fick en relativt stor mängd samtal med frågor från kommunerna under det första året, dock betydligt färre under stödets andra år. Även Skatteverket och Finansdepartementet menar att förfrågningarna har blivit färre. Dessa har i huvudsak rört tekniska detaljfrågor i ansökningsunderlaget. Företrädare för Landstingsförbundet bedömer att ansökan av stödet hade tagit ungefär en halv dag att administrera för flertalet landsting. Kommunförbundets företrädare uppskattar att det tog betydligt längre tid, särskilt för vissa mindre kommuner.

### 3.2 Riksrevisionens kommentarer till implementeringen

Riksrevisionen har inte funnit några mer omfattande problem när det gäller implementeringen av stödet på central nivå. Planeringen har visserligen försvårats av att Skatteverket underhand har fått beskedet att stödet inte ska förlängas ytterligare ett år trots att så senare ändå skett. Detta har påverkat utformningen av administrationen av stödet men det har, enligt Riksrevisionen, sannolikt inte inneburit någon större effektivitetsförlust. Riksrevisionen har därför inte funnit anledning att göra någon mer ingående granskning inom detta område.

### 3.3 Utfall kommunvis jämfört med ett generellt statsbidrag

Ett motiv för att utforma ett stöd till kommunerna utanför ramen för det generella statsbidraget kan vara att, med delvis andra kriterier än de som gäller för det generella statsbidraget, söka styra fördelningen av stödet. I syfte att illustrera eventuella skillnader har vi undersökt kostnadsutfallet för sysselsättningsstödet med det generella statsbidraget som jämförelsenorm.<sup>6</sup> Resultatet redovisas mer detaljerat i bilaga 3. De övergripande tendenserna presenteras nedan.

De allra flesta glesbygdskommuner har gynnats av det *generella sysselsättningsstödet* jämfört med om stödet hade fördelats som ett generellt statsbidrag. Detta gäller även för samtliga kommuner i rikets fyra nordligaste län. De kommuner som har fått lägre bidrag per invånare än de skulle ha fått om stödet fördelats som ett generellt statsbidrag är i huvudsak förortskommuner samt kommuner i Stockholms och Skåne län. När det gäller landstingen visar undersökningen att det även här är norra Sverige som relativt sett gynnas mer, dock i mindre utsträckning än vad som är fallet för primärkommunerna.

*Nyanställningsstödet* kännetecknas av en mycket större spridning när det gäller avvikelser från riksgenomsnittet i utfallet per invånare. Detta beror delvis på att vissa kommuner och landsting inte får något nyanställningsstöd alls. Nyanställningsstödet uppvisar inte motsvarande tendenser som för det generella sysselsättningsstödet. Det finns heller inget tydligt samband mellan det generella sysselsättningsstödet och nyanställningsstödet utfall kommunvis.

---

<sup>6</sup> Valet av jämförelsenorm motiveras av huvudprincipen om att stöd till kommuner ska utgå som generella statsbidrag (se bilaga 1). Av denna anledning kommer även nyanställningsstödet att jämföras med det generella statsbidraget. Jämförelsen har gjorts med den invånarbaserade delen av det generella statsbidraget, vilken utgör bidragets merpart.

Sammanfattningsvis har sysselsättningsstödet således fått en något annorlunda fördelning mellan kommunerna än vad stödet skulle ha fått om det fördelats som generellt statsbidrag.

### 3.4 Utfall på statsbudgeten

Kostnadsutfallet för sysselsättningsstödet två första år framgår av årsredovisningen för staten år 2002 och år 2003. Båda dessa år överskred stödet det belopp som prognostiserats i budgetpropositionen (se tabell 1). I tabellen jämförs det belopp som stödets två delar budgeterats till i närmast föregående budgetproposition med den faktiska kostnaden enligt årsredovisningen för staten. Observera att jämförelsen gällande stödets totala storlek görs årsvis, utifrån vilket år stödet krediterades skattekontot. Detta innebär att det sysselsättningsstöd som föreslogs i den ursprungliga propositionen redovisas två olika år, det generella stödet år 2002 och nyanställningsstödet år 2003.

Tabell 1. Kostnadsfall (mdkr) och budgetering enligt årsredovisning för staten för 2002 (bilaga 3, s. 9) respektive för 2003 (bilaga 4, s. 6)<sup>7</sup>

|                      | Generellt<br>sysselsätt-<br>ningsstöd | Nyanställ-<br>ningsstöd | Totalt |
|----------------------|---------------------------------------|-------------------------|--------|
| 2002, utfall         | 2 560                                 | –                       | 2 560  |
| budget               | 2 200                                 | –                       | 2 200  |
| differens            | 360                                   | –                       | 360    |
| <i>differens i %</i> | +16 %                                 | –                       | +16 %  |
| 2003, utfall         | 2 957                                 | 2 100*                  | 5057   |
| budget               | 2 300                                 | 800                     | 3 100  |
| differens            | 657                                   | 1 300                   | 1 957  |
| <i>differens i %</i> | +29 % <sup>8</sup>                    | +163 %                  | +63 %  |
| 2004, utfall**       | 3 393                                 | 1 032                   | 4 425  |
| budget***            | 3 400                                 | 800 <sup>9</sup>        | 4 200  |
| differens            | -7                                    | 232                     | 225    |
| <i>differens i %</i> | 0 %                                   | +29 %                   | +5 %   |

\*Ej avrundad uppgift (årsredovisning för staten för 2003, s. 79)

\*\* Skatteverkets uppgifter

\*\*\* Uppgift ur budgetpropositionen för 2004 (prop. 2003/04:1, volym 1, s. 148)

Som tabell 1 visar, överskreds budgeten under 2002 (generellt stöd) med 16 procent medan det totala överskridandet 2003 var hela 63 procent, det vill säga stödet blev nära 2 miljarder kronor dyrare än beräknat. Nyanställningsstödet för 2003 blev mer än dubbelt så stort (1,3 mdkr) som regeringen hade beräknat i sina prognoser till riksdagen. I kapitlen 4, 5 och 6 redovisas resultatet av granskningen av regeringens prognoser inför sysselsättningsstödet första år respektive inför förlängningarna. Utfallet för år 2004 överensstämde som synes i högre grad med vad som budgeterats (se även avsnitt 6.2).

<sup>7</sup> Förstärkningen av det generella sysselsättningsstödet år 2004, som föreslagits av regeringen i budgetpropositionen för 2005, ingår inte i tabellen.

<sup>8</sup> Det bör noteras att riksdagen i samband med *2003 års ekonomiska vårproposition* förstärkte den generella delen av stödet med 300 miljoner kronor och att regeringen som konsekvens av detta justerade upp den procentsats varpå stödet beräknades. Om inte procentsatsen hade höjts under utbetalningsåret hade regeringens budget, allt annat lika, slagit fel 14 % i stället för 29 %. Differensen mellan den totala budgeterade summan och det totala utfallet skulle då ha blivit 48 % i stället för 63 %.

<sup>9</sup> Denna prognos går endast implicit att utläsa ur propositionen. För ett närmare resonemang om detta hänvisas till bilaga 4.

## 4 Regeringens beredning

**Revisionsfråga 1:** *Har regeringens beredning varit tillfredsställande?*

I detta kapitel besvaras den första av de tre revisionsfrågorna. Granskningen har skett utifrån de nedan (avsnitt 4.1) redovisade bedömningskriterierna.

### 4.1 Riktlinjer

#### *Pålitliga prognoser*

Finansutskottet har framhållit vikten av att prognoserna om statsbudgetens utgifter<sup>10</sup> är pålitliga. Vidare har utskottet uttryckt att korrekta prognoser om utgifternas utveckling är av stor vikt i ett system med utgiftstak (bet. 1999/2000:FiU11). Enligt propositionshandboken<sup>11</sup> (Ds: 1997:1) ska beslut om lagar föregås av en grundlig analys av konsekvenserna för, bland annat, statsfinanserna. De konsekvensanalyser som har gjorts under beredningsarbetet bör enligt handboken redovisas i den proposition där förslagen läggs fram.

#### *Strävan efter hög effektivitet*

Enligt budgetlagen ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet (1 §). I förarbetena (prop. 1995/96:220 s. 82) definieras effektivitet som att statens verksamhet ska bedrivas på ett sådant sätt att av riksdagen angivna mål nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Verksamheten ska med andra ord genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

---

<sup>10</sup> En utgångspunkt i granskningen är att sysselsättningsstödet i sak motsvarar en utgift på utgiftssidan. Denna utgångspunkt härrör från hur regeringen har beskrivit sysselsättningsstödet vid olika tillfällen. Detta beskrivs i bilaga 4. I bilagan redogörs bland annat för distinktionen mellan denna form av skatteavvikelse, som inte har någon direkt koppling till skatteunderlaget, och andra skatteavvikelser.

<sup>11</sup> Propositionshandboken är en departementsskrivelse som innehåller anvisningar om vad som bör gälla när regeringen ska lämna en proposition till riksdagen. Konstitutionsutskottet har ett flertal gånger refererat till handboken vid beskrivning av vilka källor det finns som anger hur regeringens beredning bör vara inför förslag till riksdagen (se t.ex. bet. 2003/04:KU20, bet. 1999/2000:KU10). Regeringen har, inför riksdagen, framhållit propositionshandboken som källa till utförliga riktlinjer om Regeringskansliets arbete (bet. 1998/99:KU26).

### *Skriftlig remissbehandling*

Vid beredningen av regeringsärenden föreskriver regeringsformen (RF 7:2) att behövliga yttranden och upplysningar ska inhämtas från berörda myndigheter. Riksdagen har vid upprepade tillfällen (bet. 2003/04:KU10, bet. 1999/2000:KU10) betonat att ett skriftligt remissförfarande är och alltid bör vara det normala sättet att inhämta synpunkter från utomstående när ett lagförslag bereds. Remissmöten, det vill säga muntligt inhämtande av synpunkter som ett led i beredningen, uttrycks främst vara användbara som komplement till ett skriftligt förfarande. Att regeringens beredning av lagförslag begränsar sig till underhandskontakter med berörda myndigheter bör endast komma i fråga i "verkliga undantagsfall" (bet. 2003/04:KU10).

## 4.2 Iakttagelser

### *Bristfälligt underbyggda prognoser*

Som tidigare visats (avsnitt 3.4) blev sysselsättningsstödet under de första åren avsevärt dyrare än beräknat. Felprognostiseringen var störst när det gäller nyanställningsstödet men även kostnaden för den generella delen av stödet underskattades i budgeten.

Finansdepartementet beräknade i en promemoria inför den socialdemokratiska partikongressen att *nyanställningsstödet* skulle kosta cirka 0,8 miljarder kronor. Prognosen uppgavs explicit vara preliminär, "i avvaktan på närmare analyser". I granskningen har det inte framkommit några uppgifter om att någon närmare analys gjordes utöver en grov rimlighetsprövning som en enhet vid Finansdepartementet svarade för. Denna prövning ledde inte till någon förändring av prognosen. Kommun- och Landstingsförbundets representanter tillfrågades inte om beloppets rimlighet.<sup>12</sup>

När stödet ändrades, i syfte att bli mer konkurrensneutralt, breddades beräkningsunderlaget till att schablonmässigt även inkludera entreprenörers lönekostnader.<sup>13</sup> Enligt vad som framkommit i granskningen gjorde regeringen inte någon ny prognos av kostnaderna för nyanställningsstödet som en konsekvens av denna förändring.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Enligt intervjuer med företrädare för förbunden ansåg de att beloppet verkade för lågt räknat men gjorde inga närmare kalkyler i samband med beredningen. Det gjorde dock företrädaren för Landstingsförbundet vid ett senare tillfälle, med hjälp av material som fanns tillgängligt vid tidpunkten för beredningen. Denna beräkning stämde relativt väl överens med vad som blev det faktiska utfallet.

<sup>13</sup> 50 % av kostnaderna för köp av verksamhet ingår i underlaget för stödet.

<sup>14</sup> I samband med faktagranskningen av ett utkast av Riksrevisionens rapport gjorde Finansdepartementet en efterhandsuppskattning av stödets fördelning. Den del av stödet som baseras på kommunernas kostnader för köpt verksamhet kom, enligt detta material, att utgöra en betydande del av sysselsättningsstödet, särskilt nyanställningsstödet. Att breddningen av beräkningsunderlaget inte ledde till någon höjning av det budgeterade beloppet tycks således vara en viktig delförklaring till underbudgeteringen.



Även kostnaderna för det *generella sysselsättningsstödet* överskred budgeten, om än inte i samma utsträckning som för nyanställningsstödet. Det generella sysselsättningsstödet är dock lättare att beräkna eftersom skillnaden mellan olika år i lönekostnadsunderlaget här får förhållandevis litet genomslag.<sup>15</sup> Det framgick i ett tidigt skede att den generella delen av stödet skulle utgå med 1 procent av lönekostnaderna, vilket skulle innebära 2 miljarder kronor. Det är, även efter intervjuer inom Regeringskansliet, oklart vad denna siffra byggde på.

Efter den nämnda förändringen av beräkningsunderlaget, i syfte att uppnå konkurrensneutralitet, höjdes prognosen för det generella stödet till 2,2 miljarder kronor. Det finns dock inte några uppgifter som tyder på att justeringen av prognosen hade ett samband med förändringen av underlaget. Uppjusteringen till 2,2 miljarder kronor var, enligt intervjuer inom Regeringskansliet, snarast ett resultat av förhandlingarna med samarbetspartierna.

Granskningen visar sammanfattningsvis att prognoserna för sysselsättningsstödet som presenterades i propositionen inte baserades på någon närmare analys av de statsfinansiella konsekvenserna. Kostnadsutfallet kom också att kraftigt överskrida vad som budgeterats. Slutsatsen blir därmed att regeringen inte har genomfört den grundliga analys som krävs för att åstadkomma pålitliga och korrekta prognoser.

### *Svag strävan efter hög effektivitet*

I regeringens beredningsunderlag angående *nyanställningsstödet* hänvisas till de problem som finns med s.k. marginella sysselsättningsstöd när det gäller att skapa sysselsättning (se bilaga 1). I en intern promemoria konstateras det att ”de lösningar som har presenterats genomgående har haft låg effektivitet” och att svårigheterna inte heller i det här förslaget går att lösa.<sup>16</sup>

I det beredningsunderlag som Riksrevisionen tagit del av finns inga uppgifter om att nyanställningsstödet som konstruktion skulle ha en positiv sysselsättningseffekt. Inte heller i intervjuer inom Regeringskansliet har några sådana uppgifter framkommit. Tvärtom pekade den ovan nämnda

---

<sup>15</sup> En ökning av lönekostnadsunderlaget innebär bara en marginell förändring av basen för det generella stödet, som utgörs av det *totala* lönekostnadsunderlaget. När det gäller nyanställningsstödet får ökningen ett mycket större genomslag eftersom basen för detta stöd utgörs av just denna ökning (med viss korrigerig för den löneökning regeringen bedömt skulle äga rum oavsett stödet).

<sup>16</sup> Promemorian, som lades fram vid ett tidigt skede rör visserligen den ursprungliga utformningen när stödet avsågs utgöras av en befrielse från arbetsgivaravgiften för nyanställningar. De förändringar som därefter genomfördes, bland annat att basen breddades till att även inkludera löner hos entreprenörer, har inte haft någon uppenbar positiv inverkan på de sysselsättningsskapande effekterna. För en fördjupad diskussion om lönesubventioner och marginella sysselsättningsstöd, se bilaga 1.

promemorian, med hänvisning till befintlig forskning och utvärdering, på att förslaget om nyanställningsstöd hade låga förutsättningar att effektivt skapa nya arbetstillfällen.

När det gäller det *generella sysselsättningsstödet* har vi inte funnit något beredningsunderlag där effektivitetsaspekterna har diskuterats.<sup>17</sup>

Frånvaron av diskussioner om sysselsättningsstödet effekter hindrar dock inte att regeringen sannolikt, och på goda grunder, antagit att ett resurstillskott till kommunerna åtminstone skulle få vissa positiva effekter på sysselsättningen i kommunala verksamheter, såvida inte hela stödet användes till att höja lönerna för befintlig personal.

Regeringens beredning av propositionen kan sammanfattningsvis inte sägas ha kännetecknats av någon tydlig strävan efter att uppnå hög effektivitet i statens verksamhet.

### *Bristfällig remissbehandling*

I propositionen anges att förslagen har beretts med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet samt Skatteverket. Regeringen refererar även till skrivelsen från Svenskt Näringsliv (se avsnitt 2.1, fotnot). Förslagen har, enligt propositionen, i huvudsak utformats efter de synpunkter som kommit fram under beredningen.

Granskningen har bekräftat att inget *skriftligt remissförfarande* har genomförts. Regeringen har således inte följt riksdagens generella önskemål om att lagförslag ska undergå en skriftlig remissbehandling. Riksdagen har i annat sammanhang uttryckt att det i detta fall använda remissförfarandet, det vill säga remissmöten och underhandskontakter, kan användas i vad som uttrycks vara "verkliga undantagsfall". Möjligtvis skulle man kunna argumentera för att sysselsättningsstödet utgör just ett sådant undantagsfall med tanke på den tidspress under vilken beredningen gjordes och att det initialt avsåg att gälla ett år. Å andra sidan borde stödets icke obetydliga statsfinansiella konsekvenser ha ökat vikten av ett noggrant skriftligt remissförfarande som omfattar alla aspekter av förslaget. Konstitutionsutskottet (bet. 1999/2000:KU10) har anfört att planeringen av ett ärende bör vara så god att inte remissmöten måste tillgripas på grund av bristande tid.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Notabelt i sammanhanget är dock att regeringen som svar på en interpellation inför propositionen om det tillfälliga sysselsättningsstödet anför att stödet är utformat "med målsättning att ge bästa effekt" (interpellation 2001/02:109).

<sup>18</sup> Konstitutionsutskottet har granskat remissbehandlingen av det tillfälliga sysselsättningsstödet (bet. 2002/03:KU30). Utskottets granskning berörde dock endast frågan om förfarandet i förhållande till EU-kommissionen vad gäller EG-rättens statsstödsregler (se bilaga 1). I utskottets ställningstagande anför: "Det är givetvis av vikt att EG-fördragets bestämmelser om under rättelse till kommissionen om planerade stödåtgärder följs. Granskningen föranleder i övrigt inget uttalande av utskottet."

I den *muntliga beredningen* med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet samt Skatteverket har dessa endast tillfrågats om vissa begränsade aspekter av stödet. I granskningen har framkommit att Kommunförbundets och Landstingsförbundets företrädare tillfrågades om uppskattningen av lönekostnadsandelen i den av privata entreprenörer upphandlade verksamheten, en fråga av teknisk natur rörande utformningen i syfte att uppnå konkurrensneutralitet. Skatteverkets medverkan i beredningen handlade i huvudsak om utformningen av förordningen. Både Skatteverket och kommunförbunden har, vid Riksrevisionens intervjuer, anfört principiella synpunkter med relevans för utformningen av sysselsättningsstödet. När skriftliga remisser genomförts i samband med beredningen av andra skattekrediteringar har Skatteverket kritiserat dessa med hänvisning till att de inte är förenliga med budgetlagen (se bilaga 1). Kommunförbunden har, även i den muntliga beredningen av sysselsättningsstödet, givit uttryck för sin principiella hållning att resurser till kommuner i stället bör tillföras genom höjningar av det generella statsbidraget.

Regeringens remissbehandling av förslaget om tillfälligt sysselsättningsstöd har således endast skett muntligt och i sak endast rört begränsade delar av förslaget.

### 4.3 Slutsatser

Granskningen har visat på brister i *regeringens beredning* av det tillfälliga sysselsättningsstödet. Bristerna rör framför allt

- underlaget för prognoserna
- strävan efter hög effektivitet i statens verksamhet
- remissförfarandet, som endast skett genom ett muntligt inhämtande av synpunkter på begränsade delar av förslaget.

Riksrevisionen drar slutsatsen att regeringens beredning av det tillfälliga sysselsättningsstödet inte har varit fullt tillfredsställande.



## 5 Informationen till riksdagen

**Revisionsfråga 2:** *Har regeringen lämnat fullgod information som beslutsunderlag till riksdagen?*

Regeringens beredningsunderlag utgör grunden för informationen till riksdagen. Granskningen av rapporteringen till riksdagen är i detta kapitel avgränsad till den information som presenteras i propositionen *Tillfälligt sysselsättningsstöd till kommuner och landsting*.<sup>19</sup> Informationen har granskats med utgångspunkt i de nedan (avsnitt 5.1) redovisade bedömningskriterierna.

### 5.1 Riktlinjer

#### *Klara mål*

Riksdagen har vid ett flertal tillfällen uttryckt generella krav på mål för statliga verksamheter. Finansutskottet har framhållit vikten av att målen för en verksamhet ska vara välformulerade, mätbara och uppföljningsbara (bet. 1999/2000:FiU13, bet. 2001/02:FiU2, bet. 2002/03:FiU2). Utskottet har även uttryckt att målen måste vara tydliga och lätt avläsbara. Ett föreslaget resurstillskott måste kunna prövas mot konkreta, mätbara och uppföljningsbara mål eller resultatindikatorer (bet. 2003/04:FiU2).

#### *Skäl för förslag*

Propositionen är inte bara en politisk utsaga utan även ett viktigt faktaunderlag för riksdagens ledamöter i deras beslut. En proposition ska, enligt riksdagsordningen, innehålla en redovisning av ärendets beredning och skälen för regeringens förslag (RO 3:1).

---

<sup>19</sup> Regeringens bedömningar och beskrivningar i samband med utskottsutfrågningen bedöms således inte.

## 5.2 Iakttagelser

### Oklara mål

I skälen för förslaget om tillfälligt sysselsättningsstöd till kommuner och landsting uttrycks följande:

*Om dessa ges möjlighet att upprätthålla sysselsättningen samt tidigare-lägga planerade nyanställningar, kan de kommunala verksamheterna stärkas samtidigt som en ökning av arbetslösheten motverkas. Stödet bidrar därmed till att stärka för välfärden viktiga sektorer och förebygga arbetslöshet.*

Målen för sysselsättningsstödet är vaga och allmänt formulerade. Vagheten i den övergripande målformuleringen ligger delvis i att det inte framgår klart vad som utgör de faktiska målen för stödet och vad som utgör positiva bieffekter.

För sysselsättningsstödet två komponenter anges två olika syften. Syftet med det *generella sysselsättningsstödet* för kommuner anges vara "att öka deras möjligheter att upprätthålla sysselsättningen". Syftet med *nyanställningsstödet* för kommuner är "att möjliggöra för dessa att tidigare-lägga nyanställningar".

Orden "möjligheter" och "möjliggöra" innebär i praktiken att målen blir självuppfyllande i och med att stödet faktiskt lämnas. För att bli meningsfullt måste målen, enligt Riksrevisionen, tolkas som att de angivna effekterna faktiskt uppnås.

Tolkningsmöjligheterna gör således dessa mål oklara. Det är vidare oklart i vilken mån stödet i praktiken är att betrakta som ett generellt resurstillskott eller som ett specialdestinerat bidrag (se bilaga 1).

Målet att bibehålla respektive öka sysselsättningen inom de kommunala verksamheterna är svårt att följa upp. Svårigheten består framför allt i att fastställa på vilket sätt bibehållen respektive ökad sysselsättning kan härledas från just detta stöd. Det konkurrensneutrala inslaget i stödet skulle dessutom förutsätta en uppföljning av hur många som anställts hos kommunens entreprenörer som en konsekvens av stödet.

Sammanfattningsvis är målen för det tillfälliga sysselsättningsstödet oklara.

### *Inga redovisade skäl för viktiga avvikelser*

Finansutskottet har betonat vikten av bruttoredovisning och beskrivit det som ett "grundläggande krav i budgetlagen" (bet. 2000/01:FiU1 s.128).<sup>20</sup> Bruttoredovisningsprincipen i budgetlagen (17 §, lag 1996:1059) innebär enligt förarbetena till lagen "att inkomsterna inte får minskas med utgifter och att utgifterna inte får minskas med inkomster"<sup>21</sup> (se bilaga 1). I utredningen inför budgetlagens införande (SOU 1996:14 s. 197) konstateras att nettoredovisning leder till att insatserna inte blir föremål för någon sedvanlig budgetprövning och att inkomstitlar inte är underkastade några villkor i fråga om disposition, överskridande och sparande.

Riksrevisionen kan konstatera att regeringen, i propositionen om det tillfälliga sysselsättningsstödet, inte angav något skäl till att förslaget utgjorde ett avsteg från bruttoredovisningsprincipen.<sup>22</sup>

Budgetlagen infördes i syfte att skapa en stramare budgetprocess (dir. 1995:42). Finansutskottet har uttryckt att varje nytt utgiftsåtagande måste finansieras genom prioriteringar inom utgiftstakets ram (2003/04:FiU1). Regeringen har i flera sammanhang uttalat ambitionen att ökade utgifter ska finansieras genom motsvarande minskning av utgifterna för samma år (se t.ex. prop. 2001/02:1 s. 212).

Det förhållandet att sysselsättningsstödet redovisas på statsbudgetens inkomstsida i stället för på utgiftssidan ändrar inte det faktiska finansieringsbehovet, eftersom stödet i praktiken är ett utgiftsåtagande.<sup>23</sup> För en utgift som redovisas mot inkomstittel skulle en finansiering inom utgiftstakets ram i princip innebära en sänkning av utgiftstaket motsvarande utgiftens storlek.<sup>24</sup> En finansiering genom prioritering inom utgiftstakets ram skulle då innebära att andra utgifter minskas. Någon sådan finansiering och justering av utgiftstaket har dock inte föreslagits av regeringen. Regeringen kommenterade inte detta förhållande.

---

<sup>20</sup> Detta hindrar inte att riksdagen i lag kan besluta om att avvika från budgetlagen (bet. 2003/04:KU20, bilaga A2.1.2).

<sup>21</sup> Proposition 1995/96:220.

<sup>22</sup> Konstitutionsutskottet har granskat regeringens agerande i fråga om införandet av nedsättningar av samma slag som sysselsättningsstödet (bet. 2003/04:KU20). Utskottet konstaterade "att regeringen vid olika tillfällen framlagt förslag för riksdagen som inneburit avvikelse från budgetlagen, och att riksdagen sedan har stiftat lag i enlighet med regeringens förslag. Det finns ur konstitutionell synvinkel inget att invända mot regeringens förfarande".

<sup>23</sup> Som konstaterats har regeringen vid ett flertal tillfällen uttryckt att sysselsättningsstödet de facto är en utgift. Se not 10.

<sup>24</sup> En prioritering inom utgiftstakets ram innebär som grundregel en minskning av en utgift motsvarande ökningen av en annan. Om ökningen av utgifter sker på inkomstsidan, och därmed inte omfattas av utgiftstaket, leder det till en de facto-höjning av utgiftstaket. För att utgiftstaket inte ska förändras substantiellt måste det därför sänkas. Detta i sin tur innebär att en utgift på utgiftssidan måste minskas, alternativt att budgeteringsmarginalen tas i anspråk.

### 5.3 Slutsatser

Granskningen har visat på brister i *regeringens information till riksdagen* inför beslutet om det tillfälliga sysselsättningsstödet. Dessa brister rör huvudsakligen

- målformuleringarna
- skäl till förslag gällande avvikelsen från budgetlagen och stödets finansiering

Riksrevisionen drar slutsatsen att regeringen inte har lämnat fullgod information till riksdagen inför beslutet om det tillfälliga sysselsättningsstödet.



## 6 Förlängningarna

**Revisionsfråga 1:** *Har regeringens beredning inför förlängningarna varit tillfredsställande?*

**Revisionsfråga 2:** *Har regeringen lämnat fullgod information som beslutsunderlag till riksdagen inför förlängningarna?*

I detta kapitel granskas regeringens hantering av förlängningarna av det tillfälliga sysselsättningsstödet. Stödet har, som tidigare beskrivits, förlängts successivt fram till år 2006<sup>25</sup> (se bilaga 2). Liksom i kapitlen 4 och 5 behandlas regeringens beredning respektive information till riksdagen, men här inför förlängningarna av stödet. Regeringens beredning inför förlängningarna granskas mot det tidigare använda bedömningskriteriet *Pålitliga prognoser* (se avsnitt 4.1). Granskningen av regeringens information till riksdagen inför förlängningarna baseras på följande kriterier (avsnitt 6.1).

### 6.1 Riktlinjer

#### *Återrapportering till riksdagen*

Enligt budgetlagen (2 §) ska regeringen för riksdagen redovisa de resultat som uppnås på olika verksamhetsområden.

#### *Prognoser om utfallet och förklaring till avvikelser*

Enligt budgetlagen (36 §) ska regeringen under löpande budgetår vid minst två tillfällen för riksdagen redovisa prognoser över utfallet av statens inkomster och utgifter samt statens lånebehov. Regeringen ska förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall. Enligt förarbetena till lagen (prop. 1995/96:220 s. 108) avses med begreppet väsentlig skillnad en skillnad i såväl relativa som absoluta tal. Ett över- eller underskridande av det budgeterade beloppet med mer än 5 procent kräver normalt en förklaring.

---

<sup>25</sup> Förlängningarna avseende 2005 och 2006 har inte ingått i granskningen, inte heller förslaget till förstärkning av stödet med 1,5 mdkr innevarande år (2004).

### *Transparens*

I budgetlagens förarbeten (se t.ex. prop. 1995/96:220 s. 43) anges motivet till bruttoredovisningsprincipen vara att ge en tydligare bild av statens åtaganden och att underlätta förståelsen av statsbudgeten, det vill säga att öka transparensen i den statliga redovisningen. Finansutskottet har beskrivit strävan efter transparens som skälet till att det tillmäter bruttoredovisningen en stor vikt (se t.ex. bet. 2000/01:FiU20). Utskottet exemplifierar de negativa effekterna av en nettoredovisning mot inkomsttitel med att det kan bli svårt att utläsa omfattningen av kommunöverföringarna.

## **6.2 Iakttagelser av beredningen**

### *Bristfälligt underbyggda prognoser*

I avsnitt 4.2 redovisades iakttagelser gällande regeringens prognoser och prognosunderlag avseende det första utbetalningsåret. På motsvarande sätt redovisas här iakttagelser som rör förlängningarna, det vill säga det andra och tredje utbetalningsåret. Som underlag för iakttagelserna har vi studerat de utfallsberäkningar som presenterats i regeringens budgetpropositioner.<sup>26</sup>

I *budgetpropositionen för år 2003* föreslås en förlängning av sysselsättningsstödet. Regeringen bedömer att den sammanlagda kostnaden för det generella stödet och nyanställningsstödet kommer att bli 3 miljarder kronor. Den budgeterade fördelningen mellan stödets båda delar är dock annorlunda än under det första året. Nyanställningsstödet för 2004 budgeteras till 0,7 miljarder kronor och det generella stödet för 2003 till 2,3 miljarder kronor. Vilket underlag som legat till grund för dessa bedömningar har inte presenterats av Regeringskansliet på förfrågan från Riksrevisionen.

I *budgetpropositionen för år 2004* lämnas en ny prognos för nyanställningsstödet för 2004. Prognosen justeras här upp från 0,7 till 0,8 miljarder kronor.<sup>27</sup> I Regeringskansliets interna underlag är dock stödet vid denna tidpunkt prognostiserat till cirka 1,2 miljarder kronor, vilket bättre kom att överensstämma med utfallet. Regeringen tycks således inte ha utnyttjat befintligt underlag för att ge riksdagen en så pålitlig prognos som möjligt i budgetpropositionen.

Visserligen försvårades prognosmöjligheterna för regeringen av att inget utfall för tidigare år fanns tillgängligt. Enligt Riksrevisionen präglades dock

<sup>26</sup> Prognoserna har i vissa fall justerats i vårpropositionen, även under det år då stödet i fråga ska betalas ut. Dessa justeringar redovisas i bilaga 2 men kommenteras inte närmare här.

<sup>27</sup> Denna prognoshöjning går endast implicit att utläsa ur propositionen. För ett närmare resonemang om detta hänvisas till bilaga 4.

regeringens budgetering inför stödets andra verksamhetsår,<sup>28</sup> i likhet med beredningen inför det första, av ett bristfälligt underlag när det gäller analysen av de statsfinansiella konsekvenserna.

Dock kan konstateras att budgeteringen av stödet förbättrats inför dess tredje verksamhetsår (se avsnitt 3.4). Möjligheterna att i beredningen påverka den tekniska utformningen av stödet har ökat då enbart storleken på stödet fastlagts politiskt, inte procentsatsen på vilken stödet beräknas. En annan orsak till att budgeteringen har förbättrats är att det nu funnits tillgång till utfallsdata. Att endast det generella stödet har förlängts har också underlättat prognosmöjligheterna eftersom de största svårigheterna härvidlag gällde nyanställningsstödet.

Riksrevisionen kan således konstatera att regeringen efterhand har förbättrat de prognoser som redovisats för riksdagen. Regeringens beredning inför den första förlängningen kan dock fortfarande inte anses uppfylla kraven på pålitliga och korrekta prognoser.

### 6.3 Iakttagelser av informationen

#### *Otydlig och otillräcklig återrapportering av stödets resultat*

För att få en bild av regeringens återrapportering till riksdagen av uppnådda resultat har budget- och vårpropositioner för relevanta år granskats.<sup>29</sup> Förutsättningarna för en god återrapportering sammanhänger givetvis med hur stödet följts upp och utvärderats. Uppföljningen och utvärderingen av stödet behandlas i nästa kapitel (kapitel 7).

I 2003 års ekonomiska vårproposition konstaterar regeringen att sysselsättningen inom hushållstjänsteverksamheten har ökat: "Kommunsektorns ökade möjligheter att köpa in de personalintensiva tjänster som produceras inom hushållstjänsteverksamheten kan – – – ha bidragit till att antalet sysselsatta inom sektorn ökade i föl" (prop. 2002/03:100, s. 39–40). I budgetpropositionerna för 2003 och 2004 finns liknande beskrivningar av förmodade snarare än påvisade effekter.<sup>30</sup> I 2004 års ekonomiska vårproposition och

<sup>28</sup> Det vill säga det generella stödet för 2003 och nyanställningsstödet för 2004.

<sup>29</sup> En mer kursiv genomgång av övrigt riksdagstryck av eventuellt intresse har inte lett till att något skrivet material som berör effekterna av stödet har hittats. Det kan inte uteslutas att regeringen har informerat enskilda eller grupper av riksdagsledamöter på något annat sätt, men denna information faller utanför ramen för vad som kan betraktas som återrapportering till riksdagen.

<sup>30</sup> Enligt budgetpropositionen för 2003 kan ökningen av sysselsättningen i primärkommunerna bero på det tillfälliga sysselsättningsstödet (prop. 2002/03:1 bilaga 2 s. 40). I budgetpropositionen för 2004 skriver regeringen att stödet troligen har bidragit till att den kommunala sysselsättningen hållits på en relativt hög nivå (prop. 2003/04:1 bilaga 2 s. 70).

i budgetpropositionen för 2005 finns ingen redovisning av effekter av sysselsättningsstödet.

Enligt Riksrevisionen är regeringens återrapportering till riksdagen inte tillräcklig för att budgetlagens krav på redovisning av resultat ska kunna anses vara helt uppfyllda.

### *Inga förklaringar till avvikelser från budget*

Riksrevisionen har granskat vårpropositioner och budgetpropositioner för att studera förekomsten av prognoser för innevarande år (se bilaga 5). Därutöver har förklaringar till väsentliga skillnader mellan budgeterat belopp och beräknat utfall granskats.<sup>31</sup> Eftersom 2002 års ekonomiska vårproposition lades fram kort efter beslutet om att införa sysselsättningsstödet har denna proposition inte granskats.

För det *generella sysselsättningsstödet* har nya prognoser (beräknat utfall) redovisats i 2003 års ekonomiska vårproposition och i budgetpropositionen för 2004. I budgetpropositionerna för år 2003 och år 2005 presenteras dock ingen ny prognos<sup>32</sup>, ej heller i 2004 års ekonomiska vårproposition. I de två fall där en ny prognos presenteras förklaras inte avvikelserna från budget, trots att avvikelserna i båda fallen klart överstiger 5 procent och därför enligt budgetlagens förarbeten är att betrakta som väsentliga.

Nya prognoser för *nyanställningsstödet* presenterades i budgetpropositionen för år 2004<sup>33</sup> samt i budgetpropositionen för år 2005, dock inte i motsvarande proposition för år 2003 eller i någon av vårpropositionerna, vare sig år 2003 eller 2004. Avvikelserna mellan de nya prognoserna och de budgeterade beloppen, som även i detta fall klart överstiger 5 procent, förklaras inte.

Riksrevisionen kan således konstatera att regeringen inte har levt upp till budgetlagens bestämmelser när det gäller att förklara avvikelser mellan prognoserna och de budgeterade beloppen.<sup>34</sup> Det är vidare tveksamt om regeringen levt upp till bestämmelserna om att förse riksdagen med prognoser under budgetåret. Detta eftersom det i flera fall endast är det budgeterade beloppet som, utan kommentar, återupprepas.

---

<sup>31</sup> Jämförelsen görs med närmast föregående budgetproposition, även för nyanställningsstödet.

<sup>32</sup> Med ny prognos menas här en prognos som utgör ett annat belopp än det budgeterade.

<sup>33</sup> Prognosen i budgetpropositionen 2003 innefattar stödets båda komponenter sammantaget. Fördelningen mellan det generella stödet och nyanställningsstödet kan inte utläsas.

<sup>34</sup> Sysselsättningsstödet utbetalas bara en gång per år, vilket gör att det, till skillnad från vissa andra transfereringar, inte går att få månadsvisa utfallsiffror. Det borde dock ha funnits större möjligheter att bedöma lönekostnadernas omfattning för år 2002 under våren 2003 än hösten 2002.

### *Bristande transparens i informationen inför beslut*

I granskningen har framkommit att det finns brister i transparensen i vår- och budgetpropositionerna när förslagen till riksdagsbeslut läggs fram. Två faktorer gör det särskilt svårt att utläsa hur mycket av varje del av sysselsättningsstödet som kommer att betalas ut varje år.

Den första faktorn är kopplad till det faktum att nyanställningsstödet budgeteras cirka två år innan det betalas ut, medan motsvarande tid för det generella stödet är ett år. Den samlade kostnaden för stöden anges därför i förslagstexten ofta som summan av förslag avseende två olika utbetalningsår för att i vissa tabeller representeras av en annan, nämligen den totala kostnaden för ett utbetalningsår. Att de båda delarna av stödet, trots sina olikheter, inte särredovisas i samtliga prognoser gör det svårt att få en bild av deras respektive storlek.

Den andra faktorn som försvårar förståelsen av redovisningen är sättet på vilket budgeterade belopp framställs. Ett exempel på detta återfinns i 2003 års ekonomiska vårproposition. Regeringen justerar här upp prognosen för det generella stödet till följd av förändringar i lönekostnadsunderlaget (1 procent av underlaget). Samtidigt föreslår regeringen ett resurstillskott (i kronor), vilket i sin tur föranleder en höjning av procentsatsen. Det budgeterade beloppet behandlas således dels som en prognos baserad på förändringar i beräkningsunderlaget, dels som ett resursförstärkt belopp som i sin tur medför en justering av procentsatsen.

### *Icke-transparens i årsredovisningen för staten*

Riksrevisionen har granskat regeringens redovisning av sysselsättningsstödet i årsredovisningen för staten för 2002 och 2003. Informationen har granskats ur två aspekter, dels redovisningen av stödets konsekvenser för utgiftstaket, dels redovisningen av stödets kostnadsutfall.

Att nettoredovisning av utgiftsåtaganden har negativa konsekvenser för transparensen i redovisningen har tidigare påtalats av såväl Riksrevisionsverket (RRV dnr 30-2003-0294) som Riksrevisionen (RiR 2004:13 s. 10). När det gäller sysselsättningsstödet ligger bristerna främst i regeringens redovisning av de samlade utgifternas förhållande till utgiftstaket. Riksrevisionsverket beskrev i sitt granskningsutlåtande för årsredovisningen för staten 2002 att en bruttoredovisning av skatteavdrag, av samma slag som sysselsättningsstödet, skulle ha lett till att budgetmarginalen skulle sjunka från ett positivt belopp till ett negativt, det vill säga att utgiftstaket skulle ha överskridits.

Med motsvarande resonemang kan Riksrevisionen konstatera att utgiftstaket skulle ha överskridits med 2,2 miljarder kronor både år 2002 och år 2003 om sysselsättningsstödet hade bruttoredovisats i enlighet med

budgetlagen.<sup>35</sup> Alternativt skulle regeringen ha behövt genomföra besparingar av motsvarande storlek. Detta förhållande beskrivs dock inte i samband med att regeringen konstaterar att utgiftstaket har underskridits, vare sig i årsredovisningen för staten för 2002 eller för 2003 (skr. 2002/03:101 kapitel 2, skr. 2003/04:101 kapitel 2).

Med erfarenheter av tidigare liknande stöd förutskickade finansutskottet i betänkandet (bet. 2001/02:FiU25) att transparensen i redovisningen av sysselsättningsstödet kostnadsutfall, trots konstruktionen som skatteavvikelse, skulle komma att tillgodoses. Riksrevisionen instämmer i att utvecklingen av kostnaderna för sysselsättningsstödet har belysts förhållandevis väl i årsredovisningen för staten för både 2002 och 2003.<sup>36</sup> Regeringens redovisning har dessutom förbättrats i ett viktigt avseende. I resultaträkningen för 2002 är sysselsättningsstödet, och de andra skattekrediteringarna av samma slag inte inräknade i den totala summan av transfereringar och således heller inte i de totala kostnaderna (skr. 2002/03:101 bilaga 2 s. 6–7). I årsredovisningen för 2003 inkluderas dock sysselsättningsstödet i den totala summan av kostnader (skr. 2003/04:101 s. 68–69).

Bristerna i transparens gäller således redovisningen av de samlade utgifternas förhållande till utgiftstaket men däremot inte redovisningen av kostnadsutvecklingen av stödet. Enligt Riksrevisionen har budgetlagens strävan efter transparens i den statliga budgeten och redovisningen inte helt uppfyllts av regeringen.

## 6.4 Slutsatser

Granskningen har visat på brister i *regeringens beredning och regeringens information till riksdagen* vid förlängningarna av det tillfälliga sysselsättningsstödet.

Bristerna i beredningen rör framför allt

- framtagandet av prognoser.

Bristerna i informationen rör framför allt

- återrapporteringens innehåll
- förklaringar av avvikelser mellan prognos och budgeterat belopp
- transparensen
  - i informationen om stödets omfattning
  - i årsredovisningen för staten.

<sup>35</sup> En teknisk justering av utgiftstaket, som beskrivits i tidigare kapitel, hade haft samma resultat.

<sup>36</sup> Ett fel som försvårar förståelsen är att sysselsättningsstödet i årsredovisningen för år 2002 redovisas hopslaget med anställningsstödet i specifikationen av statsbudgetens inkomster. Detta gör att denna åtgärd ser ut att vida ha överskridit det budgeterade beloppet, medan tillkomsten av ett nytt stöd, sysselsättningsstödet, inte alls framgår av specifikationen.

Riksrevisionen drar slutsatsen att regeringens beredning av förlängningarna av det tillfälliga sysselsättningsstödet inte har varit fullt tillfredsställande. Regeringen har inte heller lämnat fullgod information till riksdagen inför dessa förlängningar.





## 7 Uppföljning och utvärdering

**Revisionsfråga 3:** *Har stödet följts upp och utvärderats på central nivå?*

Från riksdagens sida finns det inte något uttalat krav på regeringen om uppföljning och utvärdering av sysselsättningsstödet. Därför utgår granskningen i detta kapitel endast från de krav riksdagen *generellt* givit uttryck för i frågan. Kapitlet behandlar den information om resultat och effekter av stödet som regeringen *tagit fram*, medan rapporteringen till riksdagen granskades i föregående kapitel, i anslutning till informationen inför förlängningarna (avsnitt 6.3).

### 7.1 Riktlinjer

#### *Uppföljning och utvärdering*

Finansutskottet, såväl som konstitutionsutskottet, har vid ett flertal tillfällen uttryckt krav på att regeringen ska följa upp och utvärdera statliga verksamheter.<sup>37</sup> Enligt förarbetena till budgetlagen är en kontroll av resultat och uppnådda effekter en förutsättning för en målstyrd offentlig förvaltning (prop. 1995/96:220 s. 21). Att jämföra resultatet av en verksamhet med målet för densamma uttrycks av regeringen vara helt grundläggande för att uppnå en allt effektivare verksamhet.

### 7.2 Iakttagelser

#### *Viss uppföljning*

Skatteverket har för regeringen redovisat hur mycket som totalt betalats ut i generellt sysselsättningsstöd respektive nyanställningsstöd. Skatteverket har även gjort sammanställningar av utbetalningarna kommunvis. Dessa

---

<sup>37</sup> För en sammanställning av utskottens uttalanden och önskemål hänvisas till slutrapporten från Riksdagskommitténs referensgrupp för uppföljning, utvärdering och revision "Riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering" (2000/01:RS1, kap. 3). I denna rapport presenteras även en distinktion mellan uppföljning och utvärdering. Det tidigare beskrivs som information som ska besvara frågan "Vad har hänt?" medan utvärdering i stället söker svar på frågan "Varför har något hänt?"

sammanställningar efterfrågades i ett senare skede av regeringen. Någon uppföljning av exempelvis fördelningen mellan lönekostnader för köpt verksamhet och lönekostnader för verksamhet som kommunen själv bedriver har dock inte gjorts.

I propositionen om tillfälligt sysselsättningsstöd skriver regeringen att kostnadsberäkningarna är preliminära och att dessa, särskilt när det gäller nyanställningsstödet, är behäftade med viss osäkerhet. Enligt Riksrevisionen kan regeringens uppföljning av stödet, särskilt mot bakgrund av nämnda osäkerhet, inte anses ha varit helt tillräcklig.

### *Ingen utvärdering*

Granskningen har visat att regeringen inte har genomfört eller initierat någon utvärdering av sysselsättningsstödet. Av granskningen har också framkommit av någon utvärdering inte heller diskuterades under beredningen av stödet. Av vad som framkommit i granskningen har någon sådan diskussion inte heller förekommit i samband med förlängningarna av stödet.

## **7.3 Slutsatser**

Granskningen av *regeringens uppföljning och utvärdering* av det tillfälliga sysselsättningsstödet har visat att ingen utvärdering har gjorts och att uppföljningen av stödet har varit begränsad.

## 8 Riksrevisionens bedömningar och rekommendationer

### 8.1 Sammanfattande iakttagelser och bedömningar

Riksrevisionens granskning av det tillfälliga sysselsättningsstödet har visat att

- regeringens beredning av ärendet inte har varit fullt tillfredsställande
- regeringen inte har lämnat fullgod information som underlag för riksdagens beslut
- stödet inte har utvärderats och att uppföljningen har varit begränsad.

Nedan följer ett sammandrag av Riksrevisionens huvudsakliga iakttagelser och bedömningar av bristerna i regeringens hantering av sysselsättningsstödet.

#### *Beredning*

Granskningen har visat att *prognoserna* som presenteras i propositionen om tillfälligt sysselsättningsstöd inte baserades på någon närmare analys av de statsfinansiella konsekvenserna. Kostnadsutfallet kom också att kraftigt överskrida vad som budgeterats. Under 2003 blev stödet nära 2 miljarder kronor dyrare än beräknat. Riksrevisionen kan emellertid konstatera att regeringen efterhand har förbättrat sina prognoser. Således har prognoserna när det gäller de successiva förlängningarna av sysselsättningsstödet i allt högre grad kommit att närma sig kostnadsutfallet.

Regeringsformen föreskriver att behövliga yttranden och upplysningar ska inhämtas från berörda myndigheter vid beredning av regeringsärenden. I ett förtydligande av regeringsformens beredningskrav har riksdagen uttryckt att ett skriftligt *remissförfarande* alltid bör vara det normala sättet att inhämta synpunkter när ett lagförslag bereds. Riksrevisionen kan dock konstatera att regeringen inte har genomfört något skriftligt remissförfarande. Därtill kommer att den muntliga beredningen med berörda myndigheter endast har berört begränsade delar av regeringens förslag.

### *Information till riksdagen*

Riksrevisionen har kunnat konstatera brister i regeringens information till riksdagen. Sysselsättningsstödet var inte utformat i enlighet med budgetlagens *bruttoredovisningsprincip*. Någon *finansiering* av stödet genom prioriteringar inom utgiftstakets ram har inte gjorts. Regeringen har inte angivit några *motiv* till dessa två viktiga avvikelser i förslaget om tillfälligt sysselsättningsstöd till kommuner och landsting. När det gäller finansieringen kan Riksrevisionen dessutom konstatera en asymmetri i regeringens tillämpning av principerna för finansiering av ekonomiska åtaganden. Detta belyses i budgetpropositionen för 2004 där regeringen föreslår en höjning av utgiftstaket i samband med att det dåvarande sysselsättningsstödet förs över till statsbudgetens utgiftssida, trots att någon sänkning av taket inte föreslogs när stödet tidigare infördes på inkomstsidan.<sup>38</sup>

Enligt budgetlagen ska regeringen under löpande budgetår vid minst två tillfällen för riksdagen dels redovisa prognoser över utfallet av statens inkomster och utgifter, dels förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall. Riksrevisionen kan konstatera att regeringen, sedan sysselsättningsstödet infördes, inte presenterat nya prognoser med den frekvens som lagen anger att prognoser ska redovisas. I de fall sådana prognoser redovisats har regeringen inte förklarat väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall.

Ett motiv bakom budgetlagens princip om bruttoredovisning var att öka transparensen i den statliga redovisningen. Riksrevisionen kan dock konstatera brister i redovisningen av sysselsättningsstödet i *årsredovisningen för staten* när det gäller framställningen av de samlade utgifternas förhållande till utgiftstaket. Hade sysselsättningsstödet bruttoredovisats i enlighet med budgetlagen skulle besparingar motsvarande 2,2 miljarder kronor ha varit nödvändiga för att klara utgiftstaket 2002 respektive 2003.

### *Uppföljning och utvärdering*

Riksdagen har vid ett flertal tillfällen uttryckt krav på att regeringen ska följa upp och utvärdera statliga verksamheter. Riksrevisionen kan konstatera att ingen utvärdering har gjorts av det tillfälliga

---

<sup>38</sup> Regeringen föreslår att sysselsättningsstödet permanentas genom att motsvarande belopp överförs till budgetens utgiftssida. Överföringen beskrivs som "en redovisningsmässig förändring" som föranleder en åtgärd som "kan likställas med en teknisk justering av utgiftstaket" för år 2005 och år 2006. I konsekvens härmed borde således finansieringen av sysselsättningsstödet, som en följd av dess redovisning mot inkomsttitel, ha inneburit en sänkning av utgiftstaket motsvarande stödets storlek.

sysselsättningsstödet och att uppföljningen av stödet har varit begränsad. Detta har i sin tur medfört en otydlig och otillräcklig återrapportering av stödets resultat till riksdagen.

I propositionen om det tillfälliga sysselsättningsstödet skriver regeringen att kostnadsberäkningarna är preliminära och att dessa, särskilt när det gäller nyanställningsstödet, är behäftade med viss osäkerhet. Mot denna bakgrund hade det, enligt Riksrevisionen, varit särskilt angeläget att lägga större vikt vid att följa upp och utvärdera det tillfälliga sysselsättningsstödet.

## 8.2 Konsekvenser av stödets hantering

I föregående avsnitt redovisades Riksrevisionens iakttagelser om brister i regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet till kommuner och landsting. Sysselsättningsstödet är utformat som en skattekreditering och redovisas som ett avdrag på statsbudgetens inkomstsida. Detta förhållande har påverkat budgetbehandlingen och redovisningen av stödet på ett sätt som, enligt Riksrevisionen, fått negativa konsekvenser för budgetdisciplinen, för möjligheterna att kontrollera kostnadsutvecklingen och för transparensen i statsbudgeten.

### *Konsekvenser för budgetdisciplinen*

Riksrevisionen har i granskningen konstaterat att hanteringen av sysselsättningsstödet innebär ett avsteg från budgetlagens bruttoredovisningsprincip. Riksrevisionen konstaterar också att stödet i praktiken är ett utgiftsåtagande, som motsvarar en utgift på utgiftssidan, men att någon finansiering genom prioriteringar inom utgiftstakets ram inte har gjorts. Utgiftstaket har således inte fungerat som restriktion vid hanteringen av stödet. Om sysselsättningsstödet hade bruttoredovisats hade en stramare finanspolitisk behandling av stödet varit nödvändig. Enligt Riksrevisionen riskerar en fortsatt expansion av skattekrediteringar av samma slag som sysselsättningsstödet att på sikt urholka utgiftstakets betydelse för statsfinanserna.

### *Konsekvenser för kostnadskontrollen*

Riksrevisionens granskning av sysselsättningsstödet har visat att regeringens prognoser, framförallt initialt, varit bristfälliga. Dessutom har regeringen inte förklarat skillnaderna mellan prognoser och

budgeterat utfall. Regeringen har således inte försett riksdagen med ett underlag som möjliggör allsidiga överväganden om behov av resurser till sysselsättningsstödet jämfört med alternativa utgiftsåtaganden. Enligt Riksrevisionen kan dessa förhållanden sammanhånga med bristande incitament till följd av att regeringens prognoser inte begränsades av någon ram för stödets finansiering utan endast utgjorde en beräkning av dess storlek.

### *Konsekvenser för transparensen i statsbudgeten*

Sysselsättningsstödet motsvarar en utgift på utgiftssidan. Det går dock inte att direkt utläsa hur stor volym de takbegränsade utgifterna skulle ha haft om sysselsättningsstödet, och andra inkomstavdrag av samma slag, hade bruttoredovisats i enlighet med budgetlagen. Därmed försvåras möjligheterna att överblicka om utgifterna skulle ha rymts inom de i förväg uppsatta budgetramarna givet att de grundläggande principerna om bruttoredovisning hade följts. Detta försämrar årsredovisningens värde som beslutsunderlag för framtida prioriteringar och riskerar att negativt påverka förtroendet för de svenska statsfinanserna.

## **8.3 Riksrevisionens rekommendationer**

Budgetdisciplin, kostnadskontroll och transparens är tre av den reformerade budgetprocessens mest centrala funktioner. Konstitutionsutskottet framhöll, i sitt betänkande om budgetlagen (bet. 1996/97:KU3), att lagen kunde bidra till att strama upp budgetbehandlingen och stärka budgetdisciplinen. Finansutskottet framhöll i sitt yttrande till konstitutionsutskottet att bruttoredovisningsprincipen ökar möjligheten att kontrollera utvecklingen av statens utgifter. Dessutom ökar budgetens överblickbarhet och budgetens värde som beslutsunderlag.

Det kan finnas olika skäl för en redovisning av ett utgiftsåtagande på statsbudgetens inkomstsida. Enligt Riksrevisionen bör dock sådana avsteg från budgetlagens bruttoredovisningsprincip inte påverka budgetdisciplinen, kostnadskontrollen eller transparensen i statsbudgeten. Frågans vikt accentueras av att utgiftsåtaganden av samma slag som sysselsättningsstödet har tredubblats de tre senaste åren och i budgetpropositionen för 2005 utgör drygt 13 miljarder kronor. Riksrevisionens rekommendationer förenar statsmakternas behov av handlingsfrihet när det gäller möjligheten att kunna välja olika budgettekniska

lösningar med kravet på stramhet i budgetprocessen. Rekommendationerna avser inkomstavdrag av samma slag som sysselsättningsstödet.<sup>39</sup>

### *Justering av utgiftstaket*

Riksrevisionen vill uppmärksamma riksdagen på behovet av initiativ till förändringar som innebär att tydliga krav ställs på tekniska justeringar av utgiftstaket i samband med förslag som innebär nettoredovisning. Enligt Riksrevisionen bör ett sådant krav, när det gäller inkomstavdrag av samma slag som sysselsättningsstödet, ha följande innebörd:

Om regeringen lägger fram ett förslag som innebär en nettobudgetering av ett utgiftsåtagande ska den föreslå riksdagen en sänkning av utgiftstaket av en storlek motsvarande det nettobudgeterade beloppet. Förslaget om en sådan teknisk justering ska lämnas i den proposition där förslaget som innebär en nettobudgetering presenteras.

### *Förbättrad kostnadskontroll*

Riksrevisionen vill också fästa riksdagens uppmärksamhet på behovet av åtgärder som syftar till att förbättra kostnadskontrollen för inkomstavdrag av samma slag som sysselsättningsstödet.

Enligt Riksrevisionen bör regeringen, när det gäller prioritering och finansiering av sådana utgiftsåtaganden, föreslå förändringar som innebär att dessa åtaganden behandlas likvärdigt med anslag på statsbudgetens utgiftssida. Detta bör ske bland annat genom att beslut om det enskilda åtagandet också ska omfatta beslut om en ram för kostnaden. En ändrad beräkning av kostnaderna bör åtföljas av ett förslag till ny ram.

---

<sup>39</sup> I bilaga 4 presenterar Riksrevisionen en definition av vilka skatteavvikelser som helt motsvarar utgifterna på budgetens utgiftssida. Det är dessa skatteavvikelser, samt i viss grad de skattekrediteringar som har en direkt koppling till skatteunderlaget, som Riksrevisionen menar är av samma slag som sysselsättningsstödet. Riksrevisionen utesluter dock inte att rekommendationerna kan ha relevans även för andra skatteavvikelser.





## Käll- och litteraturförteckning

### **Riksdagen**

Bet.1996/97:KU3, rskr. 1996/97:27–30  
Bet. 1998/99:KU26, rskr. 1998/99:192  
Bet. 1999/2000:KU10, rskr. 1999/2000:124  
Bet. 1999/2000:FiU11, rskr. 1999/2000:29–40  
Bet. 1999/2000:FiU13, rskr. 1999/2000:106  
Bet. 2000/01:FiU1, rskr. 2000/01:36  
Bet. 2000/01:FiU20, rskr. 2000/01:288  
Bet. 2001/02:FiU2, rskr. 2001/02:120–129  
Bet. 2001/02:FiU25–26, rskr. 2001/02:198  
Bet. 2002/03:FiU2, rskr. 2002/03:85–86  
Bet. 2002/03:KU30, rskr. 2002/03:217  
Bet. 2003/04:KU10, rskr. 2003/04:134  
Bet. 2003/04:KU20, rskr. 2003/04:246  
Bet. 2003/04:FiU1, rskr. 2003/04:42  
Bet. 2003/04:FiU2, rskr. 2003/04:125–127  
Förslag från riksdagsstyrelsen, 2000/01:RS1  
Interpellation 2001/02:109  
Prot. 2001/02:90

### **Regeringen**

Prop. 1995/96:220. Lag om statsbudgeten  
Prop. 2001/02:1. Budgetpropositionen för 2002  
Prop. 2001/02:95. *Ett tillfälligt sysselsättningsstöd till kommuner och landsting*  
Prop. 2002/03:1. *Budgetpropositionen för 2003*  
Prop. 2002/03:100. *2003 års ekonomiska vårproposition*  
Prop. 2003/04:1. *Budgetpropositionen för 2004*  
Prop. 2003/04:100. *2004 års ekonomiska vårproposition*  
Prop. 2004/05:1. *Budgetpropositionen för 2005*

## Författningar

Regeringsformen (1974:152)

Riksdagsordningen (1974:153)

Lag (2002:79) om kreditering på skattekonto av tillfälligt  
sysselsättningsstöd till kommuner och landsting

Lag (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting

Lag (1996:1059) om statsbudgeten

Förordning (2002:366) om tillfälligt sysselsättningsstöd till kommuner  
och landsting

Artiklarna 87–89, fördraget om upprättandet av Europeiska  
gemenskapen (konsoliderad Nice version)

## Offentliga utredningar och departementskrivelser

*Marginella expansionsstöd – ekonomiska och administrativa effekter*  
(Ds 1984:12)

*Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område*  
(SOU 1996:14, dir. 1995:42)

*Propositionshandboken* (Ds 1997:1)

*Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen* (SOU 2000:61)

## Litteratur

Erixon, Lennart, *Den svenska modellens ekonomiska politik* i Den svenska  
modellens ekonomiska politik, Erixon, Lennart (red.), Bokförlaget  
Atlas, Stockholm, 2003

Johansson, Sten, *Marginella expansionsstöd – ett ofullgånget komplement  
till den svenska modellen* i Den svenska modellens ekonomiska  
politik, Erixon, Lennart (red.), 2003

Riksdagens revisorer, *Staten och kommunerna* (2002/03:RR21)

Anxo, Dominique & Dahlin, Pernilla, *Utvärdering av det generella  
och det riktade anställningsstödet*, Expertgruppen för  
arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier, 1996

Rehn, Gösta, *Full sysselsättning utan inflation*, Tidens förlag, Stockholm,  
1988

Statskontoret, *Statsbidragen till kommuner och landsting  
– en kartläggning och analys* (SA 2003:5)

## Övriga källor

Riksrevisionsverket, *Granskningsutlåtande avseende underlag till årsredovisning för staten för år 2002* (RRV dnr 30-2003-0294)

Riksrevisionen, *Riksrevisionens årliga rapport 2004* (RiR 2004:13)

Svenskt Näringsliv, *Regeringens aviserade sysselsättningspaket* (dnr Fi2001/4529)

Pressmeddelande (TT 2001-11-07)

Rådet för kommunala analyser och jämförelser:  
[www.kommundatabas.se](http://www.kommundatabas.se)



# Bilaga 1 Begrepp

## Statsbidrag till kommuner

Av statsbudgetens utgifter utgörs cirka 12 procent av transfereringar till kommuner (2002/03:RR21, s. 75). Det finns ingen allmänt vedertagen definition av statsbidrag till kommuner. Bidragen utgår antingen som generella eller som specialdestinerade. Ett specialdestinerat bidrag är knutet till en viss verksamhet eller åtgärd. Ett generellt bidrag är ett allmänt finansiellt stöd (2002/03:RR21, s. 75). Enligt lag (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting fördelas bidraget årligen med i huvudsak ett enhetligt belopp per invånare i kommunen. Den, av regeringen uttryckta, grundprincipen är att statsbidrag ska ges i form av generella bidrag (se t.ex. prop. 2004/03:1).

Den ovan nämnda principen var en av slutsatserna från den Kommunalekonomiska kommittén som på tidigt 90-tal lade fram sitt förslag till system för statsbidragsgivning. Till följd av kommitténs förslag inordnades de flesta specialdestinerade statsbidrag, den dittills dominerande formen för bidragsgivning, i det generella bidraget. (SA 2003:5, s. 17 ff). Efter detta har det dock åter skett en ökning av antalet specialdestinerade bidrag. De nya specialdestinerade bidragen är ofta av en mer tillfällig art. Det är vanligt att man efter viss tid inkorporerar dem i det generella statsbidraget (Andersson & Wikström, bilaga 5 till 2002/03 RR21). Sysselsättningsstödet skiljer sig från det generella statsbidraget. Det är dock inte öronmärkt för någon viss verksamhet.

## Lönesubventioner och marginella expansionsstöd

Sysselsättningsstödet kan ses som en form av lönesubvention och, mer precist, som en form av marginellt sysselsättningsstöd. Idén om marginella sysselsättningsstöd, med ett bredare begrepp kallade marginella expansionsstöd, tillskrivs LO-ekonomen Gösta Rehn. Gösta Rehn och hans kollega Rudolf Meidner formulerade Rehn–Meidner-modellen, en modell som har beskrivits som den svenska modellens ekonomiska politik (Erixon, 2003).

Grundidén med det marginella expansionsstödet är att staten ska "köpa" arbetstillfällen på marknaden. I stället för att styra var de nya arbetstillfällena ska uppkomma genom att själv anställa eller gynna vissa branscher ska man låta marknaden bestämma var de nya jobben ska uppkomma.

Detta görs genom att man sänker, eller helt tar bort, arbetsgivaravgiften för de företag som, netto, ökar antalet anställda. Det huvudsakliga problemet med det marginella expansionsstödet är, även enligt dess förespråkare, hur det ska utformas för att bli tillräckligt träffsäkert.<sup>40</sup> Träffsäkerheten beror bland annat på i vilken mån stödet subventionerar nyanställningar som ändå skulle ägt rum. Ett träffsäkert stöd riskerar dock att skapa en relativt omfattande administration och på så sätt inte bli kostnadseffektivt.<sup>41</sup>

Diskussionen om lönesubventioner generellt har till stor del kretsat kring frågan om vilka undanträngnings- och övervältringseffekter stöden riskerar att få. Med undanträngningseffekter menas att arbeten som skapas med hjälp av stödet tränger undan andra arbeten som annars skulle uppkommit. Detta gäller självklart inte om stödet utformas på ett markandskonformt sätt som beskrivits ovan. Övervältringseffekter innebär att pengarna inte går till att skapa nya jobb utan i stället bidrar till ökad vinst för företagen alternativt till höjda löner för dem som arbetar. Vem som gynnas mest av en subvention antas bero på vem som är priskänsligast, i detta fall för priset på arbete, det vill säga lön. Den empiriska forskningen som gjorts på olika former av lönesubventioner visar till största delen på en låg effektivitet i förhållande till målet att öka sysselsättningen.<sup>42</sup>

## Skattekrediteringar

En skattekreditering är en form av skatteavvikelse, det vill säga en särreglering i skattelagstiftningen. Tillsammans med övriga skatteavvikelser redovisas skattekrediteringar i en avslutande not i den ekonomiska vårpropositionen (se t.ex. prop. 2002/03:100). I betänkandet (bet. 2001/02:FiU25) om sysselsättningsstödet refererar utskottet till de tidigare skattekrediteringar som gjorts. Exempel på sådana tidigare stöd är anställningsstödet och sjöfartsstödet. Anställningsstödet som trädde i kraft i oktober 1999 var den första konstruktionen av detta slag. Om man studerar riksdagsbehandlingen av anställningsstödet och sjöfartsstödet finns det inget politiskt parti som konsekvent har varit emot lagförslagen med motivering att man vänder sig emot principen om skattekrediteringar. Kritik mot konstruktionen har däremot förekommit vid båda tillfällena. Kritiken har bland annat gällt förhållandet till utgiftstaket. I behandlingen av lagen om sjöfartsstödet, ifrågasattes stödets överensstämmelse med budgetlagen. Skatteverket har, bland annat i samband

<sup>40</sup> För en beskrivning av teorin bakom marginella expansionsstöd hänvisas till Rehn (1988).

<sup>41</sup> Just detta, de administrativa problemen med ett marginellt expansionsstöd angavs tidigt som ett argument mot att införa expansionsstöd (ex. Ds Fi 1984.12). FIEF har under senare år bedrivit forskning för att hitta en lösning på just de administrativa problemen (Johansson, 2003).

<sup>42</sup> Se t.ex. Anxo & Dahlin (1996).

med beredningen av sjöfartsstödet, kritiserat skattekrediteringar med hänvisning till att de inte är förenliga med budgetlagen. Samtliga skattekrediteringar redovisas på inkomsttitel 1700 Nedsättningar. För en mer detaljerad beskrivning av dessa nedsättningar hänvisas till bilaga 4. Där definieras även termen skatteavvikelse mer i detalj och en distinktion mellan olika former av skatteavvikelser presenteras.

## Utgiftstaket och budgetlagens huvudprinciper

Budgetlagen, lag (1996:1059) om statsbudgeten, är en lag av central betydelse. Dess särskilda vikt har understrukits genom att den refereras till i såväl regeringsformen (RF 9:11) som riksdagsordningen (RO 3:2) och i det lagrum där ytterligare bestämmelser om statsbudgeten finns. Två huvudprinciper i statsbudgetsfrågor är den om bruttoredovisning och den om fullständighet (SOU 1996:14, s. 196). Fullständighetsprincipen innebär att alla statens inkomster och utgifter, och andra betalningar som påverkar statens lånebehov, ska redovisas i budgeten. Bruttoredovisningsprincipen innebär att de redovisade inkomsterna på statsbudgeten inte ska ha minskats med utgifter, det vill säga att inkomster och utgifter redovisas var för sig.<sup>43</sup> Finansutskottet har vid upprepade tillfällen påpekat vikten av bruttoredovisning. Utskottet har beskrivit vad det kallar för ”bruttoredovisningskravet” som en av de grundläggande principer som har genomsyrat budgetbehandlingen under senare år (bet. 2000/01:FiU20).

I budgetlagen beskrivs även utgiftstaket. Riksdagen beslutar om ett utgiftstak i budgetpropositionen. Besluten om utgiftstak tas för 3 år framåt (se t.ex. 2003/04:FiU1). Det finns dock inget krav på att riksdagen ska besluta om ett utgiftstak.

## EG-rättens statsstödsregler

I och med Sveriges EU-medlemskap har regeringen även europeisk lagstiftning att ta hänsyn till i beredningen av sina förslag. Europeisk rätt står över svensk rätt och har stor betydelse för vissa rättsområden. Konkurrensrätten är, som konsekvens av dess betydelse för den gemensamma marknaden, ett område där det finns en omfattande europeisk reglering.

---

<sup>43</sup> Inkomster från avgifter för frivilligt efterfrågade varor och tjänster, som delvis eller helt täcker kostnaderna för verksamheten, undantas dock i budgetlagen från huvudprincipen.

I beredningen av sysselsättningsstödet diskuterades åtgärdens förhållande till EG-rättens statsstödsregler.<sup>44</sup> Grundregeln är att stöd som ges av en medlemsstat, eller med hjälp av statliga medel, och som snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen är oförenliga med den gemensamma marknaden. Det avgörande är inte vad som är syftet med stödet utan vilka effekter det har. Regeln har dock endast relevans i den utsträckning den påverkar handeln mellan medlemsländerna. Till denna regel finns ett antal undantag, till exempel om syftet är att avhjälpa skador som orsakas av naturkatastrofer. Ministerrådet kan på förslag från kommissionen besluta om ytterligare undantag.

Om kommissionen finner att ett stöd går emot statsstödsbestämmelserna har den befogenheter att upphäva stödet ifråga. Medlemsländerna har skyldighet att underrätta kommissionen om nya stöd, som riskerar att gå emot statsstödsreglerna, ska införas och invänta kommissionens utlåtande innan stöden genomförs.

---

<sup>44</sup> Artiklarna 87–89, fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (konsoliderad Nice version).



## Bilaga 2 Budgetering av sysselsättningsstödet

Nedan redovisas när olika delar av det tillfälliga sysselsättningsstödet föreslagits riksdagen för första gången och de belopp de då beräknats till. Uppjusteringar av beräknat utfall redovisas således endast när de uppgetts bero på ett resurstillskott, och inte på nya beräkningar utifrån en tidigare budgetering. För det generella sysselsättningsstödet anges även den procentsats av lönekostnadsunderlaget som stödet ska utgå med.

*(Miljarder kronor)*

### *Särproposition gällande stödet 2002*

*Generellt stöd*

2,2 för 2002 (beräknas från 1 %)

*Nyanställningsstöd*

0,8 för 2003

### *Budgetproposition för 2003*

*Generellt stöd*

2,3 för 2003 (beräknas från 1 %)

*Nyanställningsstöd*

0,7 för 2004

### *2003 års ekonomiska vårproposition*

*Generellt stöd*

+ 0,3 för 2003 <sup>45</sup>

3,0 för 2004 (procentsats beräknas senare)

---

<sup>45</sup> 300 miljoner kronor lades till det redan budgeterade beloppet samtidigt som prognosen för den i föregående budgetproposition föreslagna delen av stödet justerades upp från 2,3 till 2,74 miljarder kronor. Prognosen för det generella sysselsättningsstödet 2003 totalt blev därmed följande:  $2,74 + 0,3 = 3,04$  miljarder kronor (ny prognos från 1 % + 0,3 som ska in genom uppjustering av procentsats i förordning = 1,1 %).

*Budgetproposition för 2004*

*Generellt stöd*

+ 0,4 för 2004 (3,0 uppges motsvara 1 %, 3,4 beräknas i förordning till 1 %)

*2004 års ekonomiska vårproposition*

*Generellt stöd*

1,5 för 2005 (0,5 %)

*Budgetproposition för 2005*

*Generellt stöd*

+1,5 för 2004 (en höjning som beräknas motsvara 0,5 %)

+6,5 för 2005 (procentsats beräknas senare)

7 för 2005 (procentsats beräknas senare)

## Bilaga 3 Kommunvis utfall av sysselsättningsstödet 2003

I beskrivningen av utfallet av det tillfälliga sysselsättningsstödet använder vi oss genomgående av RKA:s, Rådet för kommunala analyser och jämförelser, typkommuner för att belysa olika skillnader.<sup>46</sup> Om stödet hade tillförts genom ett invånarbaserat generellt statsbidrag hade alla kommuner fått samma summa i stöd per invånare. Detta utgör jämförelsenormen i beskrivningen av det kommunvisa utfallet. Utfallet per invånare i varje enskild kommun jämförs således med riksgenomsnittet.<sup>47</sup>

### Norrland och glesbygden gynnas ...

Samtliga glesbygdskommuner utom Orsa befinner sig i den övre fjärdedelen av utfallet för det generella sysselsättningsstödet för 2003. Glesbygdskommunerna har i genomsnitt fått 28 procent mer per invånare än riksgenomsnittet. Av de 30 kommunerna som gynnades mest av det generella sysselsättningsstödet, i jämförelse med ett invånarbaserat generellt statsbidrag, är 21 glesbygdskommuner (se tabell 1).

En majoritet av glesbygdskommunerna ligger i de fyra nordligaste länen; Västnorrland, Jämtland, Västerbotten och Norrbotten. Kommunerna i dessa fyra län har även de blivit relativt sett gynnade av det generella sysselsättningsstödet. 84 procent av kommunerna befinner sig i den övre fjärdedelen av utfallet 2003. Kommunerna i norra Sverige har i genomsnitt fått 25 procent mer per invånare än riksgenomsnittet. 27 av de 30 kommuner som gynnades mest av det generella sysselsättningsstödet är Norrlandskommuner (se tabell 1).

### ... förortskommuner samt Stockholm och Skåne gynnas mindre

I den nedre fjärdedelen av utfallet finner vi drygt 80 procent av förortskommunerna. Förortskommunerna har i genomsnitt fått 12 procent mindre per invånare än riksgenomsnittet. 18 av de 30 kommuner som missgynnades

---

<sup>46</sup> [www.kommundatabas.se](http://www.kommundatabas.se).

<sup>47</sup> Med riksgenomsnitt menas här den summa som i genomsnitt betalats ut per kommuninvånare i Sverige. Det rör sig med andra ord inte om summan av respektive kommuns stöd per invånare delat med antal kommuner.

mest av det generella sysselsättningsstödet, i jämförelse med ett invånar-baserat generellt statsbidrag, är förortskommuner (se tabell 1).

De flesta av förortskommunerna är belägna i Stockholms eller Skåne län. Drygt 80 procent av Stockholmskommunerna respektive cirka 58 procent av de skånska kommunerna befinner sig i den nedre fjärdedelen av utfallet per invånare 2003. Kommunerna i Stockholms län får i genomsnitt 12 procent mindre per invånare än riksgenomsnittet. Motsvarande siffra för kommunerna i Skåne län är 8 procent. Av de 30 kommunerna som gynnades minst av det generella sysselsättningsstödet, ligger tjugo i Stockholms eller Skåne län (se tabell 1).

### **Samtliga landsting i norr gynnas**

Beskrivningen ovan gäller endast för primärkommunerna. Då landstingen är betydligt färre till antalet och det kan därför vara svårare att urskilja tendenser utifrån typlandsting. Dock framgår av utfallet att det även för landstingen är norra Sverige som har gynnats i jämförelse med ett invånar-baserat generellt statsanslag, däremot inte i samma grad som när det gäller kommunerna (se tabell 2).

### **Inte samma tendens för nyanställningsstödet**

När det gäller nyanställningsstödet återfinner vi inte samma mönster som för det generella sysselsättningsstödet. Vi kan vidare konstatera att det inte finns något tydligt samband, vare sig positivt eller negativt, mellan hur mycket pengar kommunerna/landstingen fick från de två stöden 2003.<sup>48</sup>

### **Mycket större spridning för nyanställningsstödet**

År 2003 skilde sig i kommunerna utfallet per invånare för det generella stödet i genomsnitt med 11 procent från riksgenomsnittet. Motsvarande siffra för landstingen var 8 procent. Spridningen för nyanställningsstödet samma år är avsevärt större. Utfallet av stödet i kommunerna skiljer sig i genomsnitt med 75 procent från riksgenomsnittet, i landstingen 65 procent. Var femte kommun och var fjärde landsting fick inget nyanställningsstöd.

---

<sup>48</sup> Korrelationskoefficienten, som visar på det linjära sambandets styrka, kan anta värden mellan -1 och 1. Tecknet visar om sambandet är positivt eller negativt och siffran på sambandets styrka. De två extremvärdena visar på ett perfekt linjärt samband. Sambanden mellan hur mycket kommunerna respektive landstingen fick i generellt sysselsättningsstöd och nyanställningsstöd var 0,00 och 0,19.

Tabell 1. Mest respektive minst gynnade av det generella sysselsättningsstödet 2003, jämfört med ett generellt statsbidrag

*Utfall/invånare jämfört med riksgenomsnittet, primärkommuner*

| Mest gynnade      |             | Minst gynnade       |              |
|-------------------|-------------|---------------------|--------------|
| Gotland           | 63 %        | <b>Vellinge</b>     | <b>-26 %</b> |
| <b>Sorsele</b>    | <b>61 %</b> | <b>Håbo</b>         | <b>-25 %</b> |
| <b>Pajala</b>     | <b>47 %</b> | <b>Staffanstorp</b> | <b>-23 %</b> |
| <b>Vilhelmina</b> | <b>44 %</b> | Kävlinge            | -22 %        |
| <b>Arjeplog</b>   | <b>43 %</b> | <b>Solna</b>        | <b>-21 %</b> |
| Vännäs            | 42 %        | Trosa               | -20 %        |
| <b>Lycksele</b>   | <b>42 %</b> | <b>Österåker</b>    | <b>-20 %</b> |
| <b>Åsele</b>      | <b>41 %</b> | <b>Vaxholm</b>      | <b>-19 %</b> |
| <b>Malå</b>       | <b>39 %</b> | Habo                | -19 %        |
| <b>Härjedalen</b> | <b>35 %</b> | Sjöbo               | -18 %        |
| <b>Bräcke</b>     | <b>34 %</b> | <b>Bollebygd</b>    | <b>-18 %</b> |
| <b>Norsjö</b>     | <b>33 %</b> | <b>Huddinge</b>     | <b>-17 %</b> |
| <b>Strömsund</b>  | <b>33 %</b> | <b>Järfälla</b>     | <b>-17 %</b> |
| <b>Arvidsjaur</b> | <b>32 %</b> | <b>Salem</b>        | <b>-16 %</b> |
| Kiruna            | 31 %        | <b>Svedala</b>      | <b>-16 %</b> |
| <b>Övertorneå</b> | <b>31 %</b> | <b>Vallentuna</b>   | <b>-16 %</b> |
| Gällivare         | 30 %        | Nykvarn             | -16 %        |
| <b>Överkalix</b>  | <b>29 %</b> | <b>Burlöv</b>       | <b>-16 %</b> |
| Älvsbyn           | 27 %        | Linköping           | -15 %        |
| <b>Torsby</b>     | <b>27 %</b> | Mullsjö             | -15 %        |
| <b>Jokkmokk</b>   | <b>27 %</b> | <b>Haninge</b>      | <b>-15 %</b> |
| Sollefteå         | 26 %        | Oxelösund           | -15 %        |
| Åmål              | 26 %        | Lilla Edet          | -14 %        |
| <b>Berg</b>       | <b>25 %</b> | Lekeberg            | -14 %        |
| <b>Bjurholm</b>   | <b>24 %</b> | Åstorp              | -14 %        |
| <b>Dorotea</b>    | <b>24 %</b> | <b>Sundbyberg</b>   | <b>-14 %</b> |
| Boden             | 24 %        | <b>Lomma</b>        | <b>-14 %</b> |
| <b>Storuman</b>   | <b>22 %</b> | Heby                | -14 %        |
| <b>Ånge</b>       | <b>22 %</b> | <b>Täby</b>         | <b>-14 %</b> |
| Robertsfors       | 21 %        | <b>Värmdö</b>       | <b>-13 %</b> |

**Fet text** = glesbygdskommun (21/30)

*Kursiv text* = Västnorrland, Jämtland,  
Västerbotten, Norrbotten (27/30)

**Fet kursiv** = (20/30)

Normal = varken glesbygd eller  
Norrlandslän (2/30)

**Fet text** = förortskommun (18/30)

*Kursiv text* = Stockholms eller Skåne län (20/30)

**Fet kursiv** = 16/30

Normal = varken förort eller  
Stockholm/Skåne (8/30)

Tabell 2. Landstingens generella sysselsättningsstöd 2003, jämfört med ett generellt statsbidrag

*Utfall/invånare jämfört med riksgenomsnittet, samtliga landstingskommuner*

---

|                 |        |
|-----------------|--------|
| Västerbotten    | 21 %   |
| Uppsala         | 13 %   |
| Stockholm       | 9 %    |
| Örebro          | 6 %    |
| Västernorrland  | 4 %    |
| Dalarna         | 2 %    |
| Blekinge        | 1 %    |
| Norrboten       | 0,4 %  |
| Jämtland        | -0,5 % |
| Östergötland    | -1 %   |
| Västra Götaland | -2 %   |
| Skåne           | -2 %   |
| Västmanland     | -7 %   |
| Gävleborg       | -8 %   |
| Kalmar          | -10 %  |
| Kronoberg       | -10 %  |
| Värmland        | -11 %  |
| Jönköping       | -11 %  |
| Södermanland    | -15 %  |
| Halland         | -20 %  |

---

## Bilaga 4 Sysselsättningsstödet – en utgift

*Sysselsättningsstödet, och de andra skattekrediteringarna som är att likställa med transfereringar och redovisas mot inkomstitel 1700 Övriga nedsättningar, motsvarar en utgift på utgiftssidan.*

En utgångspunkt i granskningen har varit att sysselsättningsstödet motsvarar en utgift på utgiftssidan i alla avseenden förutom sättet på vilket det redovisas. Denna utgångspunkt härrör från regeringens beskrivning av sysselsättningsstödet vid olika tillfällen. Nedan konstateras således inledningsvis att regeringen har beskrivit stödet som en utgift. Därefter återges den distinktion som regeringen har gjort mellan sysselsättningsstödet och andra skatteavvikelser. Avslutningsvis diskuteras, med utgångspunkt i denna distinktion, en tänkbar avgränsning av sådana skatteavvikelser som helt motsvarar en utgift på utgiftssidan.

### Sysselsättningsstödet är en utgift

Regeringen har uttryckt att sysselsättningsstödet de facto är en utgift. Sysselsättningsstödet har beskrivits som en arbetsmarknadspolitisk kostnad i årsredovisningen för staten (se t.ex. skr. 2002/03:101, bilaga 3 s.9–10), tillsammans med exempelvis arbetslöshetsersättning (en kostnad för en transferering är som regel synonymt med en utgift och utbetalning).

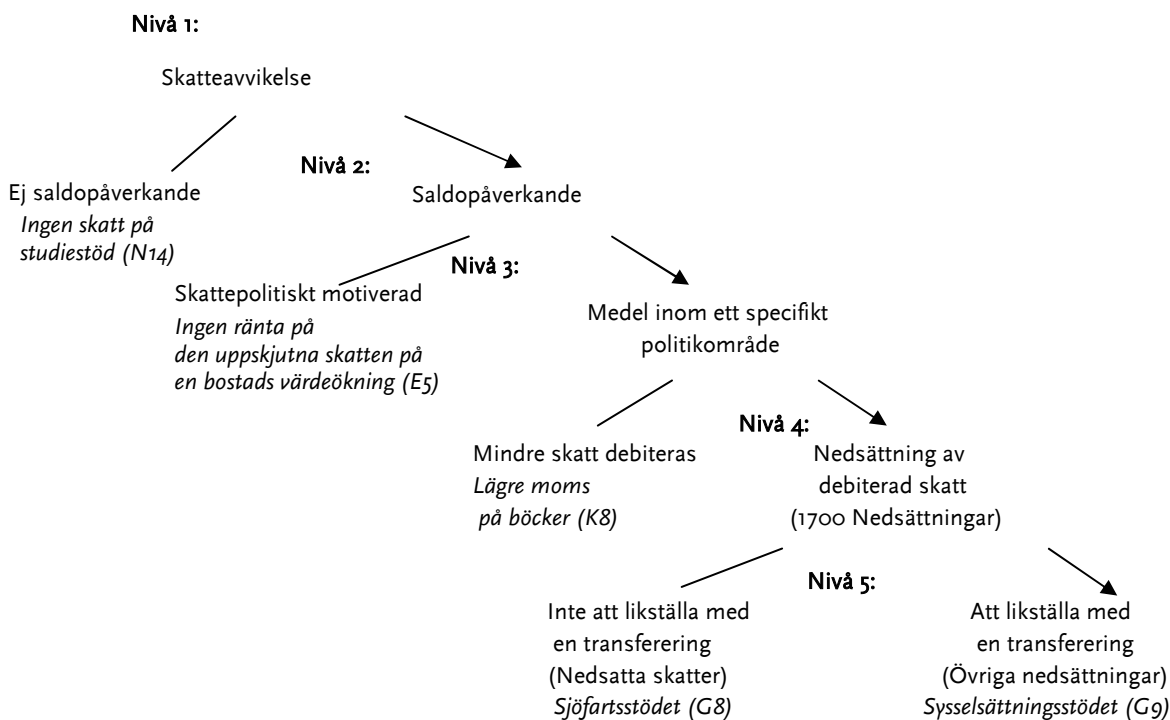
Regeringen har vidare uttryckt att stödet avviker från bestämmelserna i 17 § budgetlagen (2003/04:KU20, bilaga A2.1.2). Denna bestämmelse betyder enligt förarbetena att inkomsterna inte får minskas med utgifter och att utgifterna inte får minskas med inkomster (prop. 1995/96:220). Eftersom sysselsättningsstödet redovisas som en minskning av inkomsterna innebär en avvikelse från bestämmelsen följaktligen att stödet är att betrakta som en utgift.

### Sysselsättningsstödet jämfört med andra skatteavvikelser

Regeringen gör en distinktion mellan den grupp av skatteavvikelser som sysselsättningsstödet tillhör och andra skatteavvikelser.<sup>49</sup> Riksrevisionen redogör nedan för hur regeringen i vår- och budgetpropositioner har gjort kategoriseringar under den mer övergripande termen skatteavvikelser. Denna kategorisering görs i fem olika nivåer.

---

<sup>49</sup> Beskrivningen bygger, om inte annat specificeras, på vårpropositionen år 2004 (prop. 2003/04:100 bilaga 2).



Sysselsättningsstödet definieras av regeringen som en saldpåverkande skatteavvikelse som utgör medel inom ett specifikt politikområde och består av en skattenedsättning som är att likställa med en transferering. Under varje kategorisering som inte stämmer på sysselsättningsstödet anges ett exempel. Inom parentes anges exemplets nummer i vårpropositionens redovisning av skatteavvikelser (prop. 2003/04:100 bilaga 2).

1. En *skatteavvikelse* innebär ett avsteg från den norm som angivits för den kategori som en viss skatt tillhör. Exempelvis är ersättningen till den som lämnar blod skattebefriad trots att det är en ersättning för en prestation som i normalfallet, enligt normerna för inkomstskatt och löneskatt, beskattas. En skatteavvikelse utgör på så sätt ett indirekt stöd på budgetens inkomstsida.
2. Skatteavvikelser delas av regeringen in i två kategorier, *saldopåverkande* skatteavvikelser och *ej saldpåverkande* skatteavvikelser. Den senare kategorin utgörs av en rad helt eller delvis skattebefriade offentliga transfereringar, exempelvis studiestödet. En ökad beskattning skulle här innebära att skatteintäkterna skulle öka men att utgifterna skulle behöva öka i motsvarande grad om samma summa netto ändå skulle betalas ut till mottagaren.
3. De saldpåverkande skatteavvikelserna delas i sin tur upp utifrån om de *utgör medel inom specifika politikområden* eller är skattepolitiskt motiverade. De skattepolitiskt motiverade avvikelserna saknar anknytning till ett visst politikområde och har i stället skattepolitiska mål som enkelhet och legitimitet. Dessa kan enligt regeringen därför inte jämföras med



stöd på utgiftssidan. Ett exempel rör hur en bostads värde hanteras skattemässigt. Ingen skatt betalas på värdeökningen av en bostad förrän den säljs. Att ingen ränta tas ut på denna skattecredit utgör en skattepolitiskt motiverad skatteavvikelse. När det gäller den förstnämnda kategorin, skatteavvikelse som utgör medel inom specifika politikområden, menar regeringen att dessa ska "i princip behandlas i likhet med" stöd på statsbudgetens utgiftssida. För samtliga dessa avvikelser kan ett politikområde anges.

4. En underkategori till de saldpåverkande skatteavvikelserna som utgör medel inom ett specifikt politikområde är de stöd som på budgeten redovisas under inkomsthuvudgruppen 1700 *Nedsättningar*. En nedsättning innebär att en skattskyldig inte måste betala en del av den skatt som den har debiterats. Till skillnad från andra skatteavvikelse är det inte vilken skatt som debiteras som påverkas vid en nedsättning utan endast det belopp som den skattskyldige ska betala in (se t.ex. prop. 2002/03:1 s.126, prop. 2003/04:1 s.148). I fallet med sysselsättningsstödet har detta inneburit (se avsnitt 3.1) att det blivit ett överskott på många kommuners skattekonton. Detta exempel illustrerar nedsättningsarnas karaktär som utgifter; de kan i själva verket leda till en utbetalning. Andra saldpåverkande skatteavvikelse som är medel inom ett politikområde innebär i stället att den debiterade skatten blir mindre, inte endast det som den skattskyldige ska betala. Den lägre moms på böcker utgör ett exempel på detta. Stödet utgör ett stöd inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid och innebär att bara 6 % moms betalas vid inköp av en bok i stället för 25 % som är normen för moms.
5. Regeringen gör under inkomsttitel 1700 Nedsättningar vidare en distinktion mellan Nedsatta skatter och Övriga nedsättningar (se prop. 2003/04:100 s.111, prop. 2004/05:1, volym 1 s. 148). Denna distinktion bygger på en bedömning av i vilken mån stöden faktiskt utgör skattereduktioner, som minskar skatteintäkterna, eller *transfereringar* som ökar utgifterna. Denna bedömning utgår från om stödet har "någon direkt koppling till skatteunderlaget" (2002/03:1 s. 112), det vill säga om det preciseras vilken debiterad skatt som ska minskas av krediteringen eller inte. Ett exempel på en nedsättning som enligt denna definition inte utgör en transferering är sjöfartsstödet. Sjöfartsstödet krediteras med ett belopp som motsvarar skatteavdrag och arbetsgivaravgifter på sjöinkomst. Sysselsättningsstödet innebär dock inte en minskning av någon angiven skatt (se avsnitt 2.1 och 2.3) och redovisas därför under Övriga nedsättningar. Andra exempel på denna typ av skatteavvikelse är nedsättning för anställning av långtidsarbetslösa, nedsättning för skyddad arbete hos offentlig arbetsgivare och nedsättning för bredbandsinstallation i kommuner.

## Vilka skatteavvikelser motsvarar helt utgifter på utgiftssidan?

Alla skatteavvikelser kan betraktas som utgifter. Däremot varierar det i vilken grad de kan anses motsvara de utgifter som finns på statsbudgetens utgiftssida. Exempelvis skulle det vara svårt att tänka sig ett anslag för frånvaron av ränta på skattekrediten på en bostads värdeökning. En viss grupp av skatteavvikelser motsvarar dock helt utgifterna på utgiftssidan. I årsredovisningen för 2003 gör regeringen i resultaträkningen en distinktion (skr. 2003/04:101, s. 69) mellan stöden som redovisas under Övriga nedsättningar och andra skatteavvikelser. Motiveringen till detta är följande:

*Det bakomliggande synsättet är att om tekniken med skattekonto inte använts skulle bidrag ha betalats ut och skatter betalats in med motsvarande högre belopp. Metoden är endast en teknisk lösning. Den generella redovisningsprincipen "Innehåll före form" (Substance over form) leder därmed till slutsatsen att transfereringen och skatten ska redovisas brutto (Observera att detta endast gäller resultaträkningen, RiR:s anm.).*

Regeringen uttrycker således att det inte finns något som innehållsligt skiljer dessa skatteavvikelser från utgifter på utgiftssidan. Samtliga stöd under Övriga nedsättningar, där sysselsättningsstödet ingår, motsvarar därmed utgifter på utgiftssidan.<sup>50</sup>

Med utgångspunkt från regeringens sätt att kategorisera skatteavvikelser skulle således en definition av ett stöd som motsvarar en utgift på utgiftssidan innebära:

*Ett stöd motsvarar en utgift på utgiftssidan om den påverkar budget-saldot, har en anknytning till ett visst politikområde och dessutom inte har en direkt koppling till skatteunderlaget.<sup>51</sup>*

Sammanfattningsvis är sysselsättningsstödet inte endast att betrakta som en utgift utan, till skillnad från många andra skatteavvikelser, motsvarar den även de utgifter som finns på utgiftssidan av statsbudgeten.

<sup>50</sup> Dessa stöd innebär inte en minskning av en specifik skatt. Eftersom det då inte heller finns någon angiven norm att utgå från kan själva kategoriseringen som skatteavvikelse ses som tveksam.

<sup>51</sup> När det gäller de stöd under inkomsttitel 1700 Nedsättningar som har en koppling till skatteunderlagen minskar likheten med en utgift på utgiftssidan något. Det är dock inte heller här en fråga om att någon egentlig skatt minskas, utan att ett belopp motsvarande hela, eller en del av, skatten tillgodoförs en skatteskyldigs konto.

## Bilaga 5 Förekomst av nya prognoser för sysselsättningsstödet innevarande år

I denna tabell jämförs de prognoser som regeringen presenterat för sysselsättningsstödet i vår- och budgetpropositioner, under det år då respektive del av stödet betalats ut, med det belopp som det budgeterats till i budgetpropositionen året innan. "Ny prognos" definieras här som en prognos som utgör ett annat belopp än det som stödet budgeterats till i den, i förhållande till utbetalningsåret, närmast förevarande budgetpropositionen.

|                         | BP för 2003<br>(02/03:1) | VP år 2003<br>(02/03:100) | BP för 2004<br>(03/04:1) | VP år 2004<br>(03/04:100) | BP för 2005<br>(04/05:1) |
|-------------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------------|
|                         | GS                       | GS NS                     | GS NS                    | GS NS                     | GS NS                    |
| Finns ny prognos?       | Nej                      | Ja Nej                    | Ja Ja                    | Nej Nej                   | Nej Ja <sup>52</sup>     |
| Prognosavvikelse (>5%?) |                          | 19 %                      | 65 % <sup>53</sup>       |                           | 25 % <sup>54</sup>       |
| Förklarar avvikelser?   | –                        | Nej –                     | Nej Nej                  | – –                       | – Nej                    |

<sup>52</sup> Denna prognoshöjning görs endast implicit av regeringen: skillnaden mellan prognosen för det totala stödet för 2004 (5,9) och prognosen för det generella stödet (4,9) för samma år blir 1,0 miljarder, i stället för det tidigare budgeterade 0,8.

<sup>53</sup> I avsnitt 3.4 förs i en not ett resonemang om den resursförstärkning, under utbetalningsåret, som ledde till en höjning av den procentsats varpå stödet beräknades. Om procentsatsen inte hade justerats hade prognosavvikelsen ovan blivit 50 % i stället för 65 %.

<sup>54</sup> Prognosen för nyanställningsstödet för 2004 justerades i budgetpropositionen för 2004 upp från 0,7 miljarder till 0,8 miljarder. Denna prognoshöjning går dock endast att utläsa implicit av propositionen: skillnaden mellan budgeteringen för det totala stödet för 2004 (4,2) och det generella stödet (3,4) för samma år blir 0,8 miljarder, i stället för det tidigare budgeterade 0,7. Enligt företrädare för Regeringskansliet justerades inte prognosen upp till 0,8 miljarder utan till 1,2. Förstärkningen av det generella stödet kom inte med i budgetpropositionen på grund av en informationsmiss inom kansliet vilket gav intrycket av att prognosen för nyanställningsstödet inte reviderades. Eftersom prognoserna för nyanställningsstödet respektive det generella stödet för ett visst år inte särredovisas (se avsnitt 6.3) går det inte att av budgetpropositionen utläsa om detta är korrekt eller inte. Riksrevisionen noterar dock att samma prognos för det stöd som totalt ska utbetalas 2004 ges på nytt i efterföljande vårproposition.



## Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?
- 2004:2 Förändringar inom kommittéväsendet
- 2004:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
- 2004:4 Den statliga garantimodellen
- 2004:5 Återfall i brott eller anpassning i samhället  
– uppföljning av kriminalvårdens klienter
- 2004:6 Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
- 2004:7 Personlig assistans till funktionshindrade
- 2004:8 Uppdrag statistik *Insyn i SCB: s avgiftsbelagda verksamhet*
- 2004:9 Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
- 2004:10 Bistånd via ambassader  
– en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
- 2004:11 Betyg med lika värde?  
– en granskning av statens insatser
- 2004:12 Höga tjänstemäns representation och förmåner
- 2004:13 Riksrevisionens årliga rapport 2004
- 2004:14 Arbetsmiljöverkets tillsyn
- 2004:15 Offentlig förvaltning i privat regi  
– statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
- 2004:16 Premiépensionens första år
- 2004:17 Rätt avgifter?  
– statens uttag av tvingande avgifter
- 2004:18 Vattenfall AB  
– Uppdrag och statens styrning
- 2004:19 Vem styr den elektroniska förvaltningen?
- 2004:20 The Swedish National Audit Office Report 2004
- 2004:21 Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
- 2004:22 Arlandabanan *Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt*
- 2004:23 Regelförenklingar för företag
- 2004:24 Snabbare asylprövning
- 2004:25 Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?