

RiR 2008:17

# Regeringens hantering av tilläggsbudgeten

ISBN 978 91 7086 156 7

RiR 2008:17

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2008

---

Regeringen  
Finansdepartementet

Datum 2008-09-22  
Dnr 31-2008-0074

## Regeringens hantering av tilläggsbudgeten

Riksrevisionen har granskat regeringens hantering av tilläggsbudgeten. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Eva Lindström* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Pia Fagerström* har varit föredragande. Revisionsråd *Tomas Nordström* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Eva Lindström

Pia Fagerström



# Innehåll

Sammanfattning	7
<b>1 Inledning</b>	<b>13</b>
1.1 Motiv för granskning	13
1.2 Revisionsfråga och bedömningskriterier	16
1.3 Granskningsmetod och avgränsningar	17
1.4 Rapportens disposition	18
<b>2 Förslagen på tilläggsbudget 1996–2008</b>	<b>19</b>
2.1 Tilläggsbudgetens omfattning	19
2.2 Tilläggsbudgetens innehåll	22
<b>3 Regeringens hantering av tilläggsbudget</b>	<b>25</b>
3.1 Anslagssparande och anslagskredit räcker ofta	25
3.2 Många små förslag av bestående karaktär som inte är oförutsedda	30
3.3 Regeringen nyttjar varje tilläggsbudgettillfälle	35
3.4 Ofinansierade förslag på tilläggsbudget är vanligt	42
3.5 Finansieringen sker ofta genom omfördelning inom utgiftsområdet	43
3.6 Finansieringsförslagen ger inte utgiftseffekter	45
3.7 Tilläggsbudgetförslagen bereds i stuprör	46
3.8 Synen på tilläggsbudgeten skiljer sig åt i Regeringskansliet	46
<b>4 Regeringens redovisning av förslagen på tilläggsbudget</b>	<b>49</b>
4.1 Motiveringarna är bristfälliga	49
4.2 Knapphändig redovisning av utgifts- och verksamhetseffekter	50
<b>5 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer</b>	<b>53</b>
5.1 En kontinuerlig budgetprocess	53
5.2 Beredning utan helhetsbedömning	55
5.3 Bristande redovisning av förslagen	56
5.4 Riksrevisionens rekommendationer	58



# Sammanfattning

Att budgetprocessens utformning har betydelse för budgetutfallet var ett synsätt som fick stort genomslag i studier av de offentliga finanserna i början av 1990-talet. En utgångspunkt för den svenska budgetreformen i mitten av 1990-talet var att stärka stramheten i den statliga budgetprocessen bland annat genom att skapa en bindande långsiktighet i budgetbesluten.

När riksdagen beslutat om statsbudgeten förfogar regeringen över statens medel. Två aspekter som kan undergräva budgetdisciplinen är för det första i vilken utsträckning som den beslutade budgeten är och uppfattas som bindande för regeringen och för det andra på vilket sätt regeringen har möjlighet att agera utifrån nya förutsättningar. Hur pass bindande budgetbeslutet är beror bland annat på vilka formella möjligheter det finns att ändra anslagen under löpande verksamhetsår.

**Att** regeringen behöver möjligheten att föreslå en tilläggsbudget är uppenbart. Däremot är det inte tydligt reglerat för **vad** regeringen bör begära tilläggsanslag under löpande budgetår. Det finns förhållandevis få regler och principiella uttalanden om regeringens hantering av tilläggsbudgeten. En praxis har utvecklats där regeringen lämnar två tilläggsbudgetar per år, en i samband med den ekonomiska vårpropositionen och en i samband med höstens budgetproposition.

En väl fungerande budgetprocess, där de beslutade anslagen uppfattas som bindande för verksamheten, förutsätter att regeringen använder sig av sina befogenheter att föreslå tilläggsbudget på ett ansvarsfullt sätt. Detta är särskilt viktigt eftersom ett förslag om tilläggsbudget i praktiken ofta innebär att riksdagen ställs inför ett fullbordat faktum utan reella möjligheter att överväga alternativ till regeringens förslag.

Mot denna bakgrund ställer Riksrevisionen följande revisionsfråga:

*Har regeringen berett och redovisat ett tillfredsställande underlag inför beslut om tilläggsbudget?*

I samband med införandet av ramanslagen och när budgetlagen utformades gjordes uttalanden om för *vad* regeringen bör begära tilläggsanslag.

I första hand bör regeringen överväga möjligheten att använda anslagskrediten innan den begär tilläggsanslag eller beslutar om överskridande. De flesta tillkommande utgiftsbehov torde kunna klaras tillfälligt med hjälp av anslagskrediten. När behov uppstår som är mycket omfattande eller mer bestående är det lämpligt att begära tilläggsanslag.

När tilläggsanslag föreslås ska underlagen till riksdagen vara heltäckande och bruttoredovisade. Vilka åtgärder regeringen har vidtagit samt vilken eventuell verksamhetseffekt en anslagsminskning har ska framgå av motiveringen.

## **Riksrevisionens slutsatser**

Riksrevisionen konstaterar att regeringen riskerar att inte presentera ett heltäckande budgetförslag om tilläggsbudgeten tillåts bli alltför omfattande. Detta skulle innebära att intentionen i budgetreformen att på rationella grunder kunna prioritera mellan olika utgiftsområden och ändamål inte uppfylls.

### *En kontinuerlig budgetprocess*

#### **Anslagssparande och anslagskredit räcker ofta**

Regeringen föreslår anslagshöjningar även när anslagssparandet och anslagskrediten skulle räcka för att täcka utgiftsbehovet. Exempelvis skulle en tredjedel av anslagen ha haft ett anslagssparande även utan tillskott på tilläggsbudget.

Anslagskrediten kan som mest uppgå till 10 procent av anslaget, vilket borde kunna klara flertalet tillfälliga behov. Dock lämnade regeringen över 200 förslag till tilläggsbudget under en treårsperiod (2005–2007) medan den under samma period höjde anslagskrediter i endast 40 fall.

#### **Många små förslag av bestående karaktär som inte är oförutsedda**

Om utgiftsökningar är oförutsedda samt antingen omfattande eller bestående har Riksrevisionen bedömt att det är rimligt med förslag till tilläggsbudget. Riksrevisionen har granskat och bedömt samtliga förslag till utgiftsökningar i 15 tilläggsbudgetar.

Endast var femte av de nära 600 bedömda förslagen avsåg en oförutsedd utgiftsökning som samtidigt var antingen omfattande eller bestående, och därmed uppfyller Riksrevisionens kriterier.

#### **Regeringen nyttjar varje tilläggsbudgettillfälle**

Riksrevisionen kan konstatera att det är vanligt att regeringen lämnar förslag i tilläggsbudgeten om utgiftsökningar som kunde ha klarats med anslagssparande eller befintlig eller utökad anslagskredit.



### *Beredning utan helhetsbedömning*

Budgetprocessen i sin helhet ska, även under löpande budgetår, vara stram och främja budgetdisciplinen. Riksrevisionen har funnit att beredningen i tilläggsbudgetprocessen ofta inte uppfyller kraven på den helhetssyn, transparens och stramhet i budgetprocessen som eftersträvas. En förutsättning är att olika utgifter ställs mot varandra och utgiftsökningar prövas utifrån ett fastställt ekonomiskt utrymme. Underlaget till riksdagen inför budgetbeslut ska vara heltäckande och bruttoredovisat, och enligt interna riktlinjer ska anslagsförändringar inte medföra ökade utgifter totalt sett.

Riksrevisionens kartläggning av 15 tilläggsbudgetar under perioden 1998–2008 visar att det är vanligt att förslag om ökade utgifter presenteras utan förslag om finansiering genom minskning av andra utgifter. Andelen sådana förslag är drygt 60 procent i kronor räknat, vilket motsvarar drygt 4 miljarder i snitt per tilläggsbudget. Det är vanligare med ofinansierade förslag på höstens tilläggsbudget än på vårens.

Riksrevisionen finner att anslag som använts för att finansiera förslag till öknings i genomsnitt har högre anslagssparande än övriga anslag. En anledning kan vara att regeringen låter anslag som annars inte skulle ha förbrukats finansiera under året uppkomna utgifter. Det innebär att ökade utgifter inte alltid finansieras med utgiftsminskningar utan att anslag som annars inte skulle ha använts utnyttjas som finansiering. Det bekräftas även av de intervjuer Riksrevisionen genomfört med tjänstemän i Regeringskansliet.

Riksrevisionen har vidare funnit att beredningen av tilläggsbudgeten ofta sker bilateralt mellan tjänstemän från fackdepartementen och den tjänsteman på Finansdepartementets budgetavdelning som ansvarar för respektive fackdepartements frågor. Diskussioner förs för vart och ett av de enskilda förslagen. Den så kallade finansieringstrappa som ska följas förefaller inte bidra till en helhetssyn eller omprioriteringar mellan utgiftsområden. Granskningen visar även att det är endast vart femte förslag som finansieras med anslag från ett annat departement.

Inom Regeringskansliet saknas tydliga anvisningar om vad som krävs för att ett förslag ska bli en tilläggsbudgetfråga. Riksrevisionen har också i intervjuer med tjänstemän i Regeringskansliet noterat att det finns olika uppfattningar om vilka förslag som bör tas upp på tilläggsbudget liksom hur de ska finansieras.

Tjänstemännen redovisade även olika syn på hur och när anslagskrediten bör användas som finansiering. En mer gemensam bild som ges är att budgetarbetet är ständigt pågående.

Riksrevisionens iakttagelser visar sammantaget att det finns en uppenbar risk att utgifter inte ställs mot varandra i tilläggsbudgetprocessen då den vanligaste finansieringen återfinns inom respektive utgiftsområde samtidigt

som beredningen sker mellan respektive fackhandläggare och budgetavdelningen.

### *Bristande redovisning av förslagen*

Riksrevisionen har i sin granskning av tilläggsbudgetarna funnit brister i regeringens redovisning av förslagen.

### **Motiveringarna är bristfälliga**

Motiveringarna till förslagen i tilläggsbudget är i allmänhet bristfälliga. När anslag föreslås minskas saknas antingen motivering eller så återfinns en notering om att anslagsminskningen finansierar en anslagsökning.

Motiveringarna till anslagsökningar är något mer innehållsrika vad gäller användningsområdet, men inte alltid varför behovet uppstått eller förändrats och inte heller vad regeringen gjort i ärendet före förslaget i tilläggsbudgeten.

### **Knapphändig redovisning av utgifts- och verksamhetseffekter**

I de tilläggsbudgetar som Riksrevisionen har granskat förekommer mycket sällan information om vilken utgiftseffekt som uppkommer vid neddragningar av anslag. Det förekommer också enligt Riksrevisionens intervjuer med Regeringskansliets tjänstemän att förslag om anslagsökningar görs först efter att det har framkommit att medel på andra anslag inte kommer att användas under innevarande budgetår. Detta styrks också av det faktum att de anslag som finansierar utgiftsökningar har fyra gånger så stort anslagssparande som genomsnittet för samtliga anslag då tilläggsbudgeten är avräknad.

När regeringen föreslår en minskning av ett anslag finns en risk att ändamålet med anslaget inte uppfylls. För att riksdagen ska kunna bedöma vad en minskning av anslaget får för verksamhetseffekt i förhållande till riksdagens tidigare beslut om ändamål och budget bör regeringen redovisa detta i samband med förslaget i tilläggsbudgeten. Riksrevisionen finner i granskningen att regeringen i stort sett inte alls redovisar verksamhetseffekter av förslag till anslagsminskningar.

## **Riksrevisionens rekommendationer**

Tilläggsbudgeten har förhållandevis få regleringar, vilket gör att stramhet och budgetdisciplin i genomförandefasen av budgeten i stor utsträckning bestäms av hur regeringen väljer att använda möjligheten att lämna förslag på tilläggsbudgeten. Granskningen visar att regeringen använder sig av det utrymme som finns för en kontinuerlig budgetprocess som riskerar att bli mindre stram. Vidare finner Riksrevisionen en avsaknad av helhetsbedömning när

förslagen i samband med tilläggsbudgeten bereds samtidigt som motiveringarna till förslagen är bristfälliga. Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendationer till regeringen.

- *Striktare tillämpning av tilläggsbudgeten*

Regeringen bör vara mer återhållsam när det gäller omfattningen av tilläggsbudgeten, främst vad gäller förslag om utgiftsökningar.

Riksrevisionen anser vidare att det är av vikt att regeringen säkerställer att utgiftsökningar under året finansieras med utgiftsminskningar.

För att uppfylla budgetpolitikens mål om stramhet, transparens och helhetssyn anser Riksrevisionen att återhållsamhet bör gälla både vad gäller vilka behov av anslagshöjning som tas upp på tilläggsbudget och hur dessa förslag till anslagshöjningar finansieras. Riksrevisionen har bedömt förslag till anslagsökningar som rimliga för tilläggsbudget när de är oförutsedda samtidigt som de är antingen bestående eller omfattande. Ett av fem förslag i tilläggsbudgeterna har bedömts uppfylla dessa kriterier.

- *Förtydliga Regeringskansliets interna riktlinjer*

Genom att förtydliga Regeringskansliets interna riktlinjer kan regeringen komma till rätta med olikheterna mellan olika departement i vilka förslag som kommer på tilläggsbudget, i hur beredningen sker samt i hur förslagen finansieras och motiveras. Riksrevisionen anser vidare att ärendets beredning liksom utgifts- och verksamhetseffekterna ska beskrivas i motiveringen av förslagen.

I de intervjuer som Riksrevisionen genomfört med tjänstemän vid ett antal departement framkom att synen på tilläggsbudgeten skiljer sig åt. Detta intryck stärks av att granskningen visar att olika typer av behov och förslag till anslagsökningar kan komma i fråga för tilläggsbudgeten.

En högre grad av enhetlighet i beredningen ökar transparensen och tydligheten i tilläggsbudgeten.

Riksrevisionen anser vidare att regeringen bör överväga att pröva möjligheten till en tydligare reglering av tilläggsbudgeten i samband med den aviserade översynen av budgetlagen.



# 1 Inledning

När riksdagen beslutat om statsbudgeten står statens medel till regeringens förfogande för att användas på det sätt som riksdagen bestämt. Enligt 9 kap. 5 § regeringsformen får dock riksdagen för löpande budgetår göra en ny beräkning av statsinkomsterna samt ändra eller anvisa nya anslag, det vill säga besluta om en tilläggsbudget. En praxis har vuxit fram där regeringen två gånger om året lämnar ett förslag om tilläggsbudget. Det sker i samband med den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen.

## 1.1 Motiv för granskning

### 1.1.1 *Institutioner har betydelse*

Tillsammans med de mål och restriktioner som gäller för budgetpolitiken (överskottsålet för den offentliga sektorn, utgiftstaket för staten och balanskravet för kommuner och landsting) ingår, enligt regeringen, även den statliga budgetprocessen i det finanspolitiska ramverket.<sup>1</sup>

En utgångspunkt i budgetreformen i mitten av 1990-talet var att stärka stramheten i den statliga budgetprocessen bland annat genom att skapa en bindande långsiktighet i budgetbesluten.

Att budgetprocessens utformning har betydelse för budgetutfallet var ett synsätt som fick stort genomslag under början av 1990-talet. I en studie av von Hagen (1992) undersöktes vilken effekt budgetprocessens utformning i de tolv dåvarande EU-länderna hade på uppkomsten av budgetunderskott och uppbyggnad av statsskuld. Undersökningen visade ett statistiskt samband mellan en svag budgetprocess och stort budgetunderskott. Även en uppföljningsstudie av Molander (1992) om den svenska budgetprocessen bekräftar detta samband. Det visade sig att Sverige vid den tiden hade en svag budgetprocess i jämförelse med EU-länderna.

Den teoretiska utgångspunkten för dessa undersökningar är att beslutet om budgeten karakteriseras av att de som drar fördel av statsbudgetens enskilda utgiftsposter ofta utgör en liten andel av dem som bidrar till att finansiera motsvarande offentliga utgift. Detta betyder att hela kostnaden för det enskilda förslaget till ökade offentliga utgifter inte beaktas vid utgiftsbeslutet. I den teoretiska litteraturen kallas detta för *common-pool-problemet*.

---

<sup>1</sup> Prop. 2006/07:100, s. 81.

Genom att betrakta tilläggsbudgeten ur ett *common-pool*-perspektiv är det möjligt att identifiera de aspekter som är avgörande för att även under löpande budgetår åstadkomma en stram budgetprocess och främja budgetdisciplinen.

Två aspekter som kan undergräva budgetdisciplinen under löpande budgetår är för det första i vilken utsträckning som den beslutade budgeten är och uppfattas som bindande för regeringen och för det andra på vilket sätt det finns möjlighet för regeringen att agera utifrån nya förutsättningar.

Hur pass bindande beslutet om statsbudgeten är beror i sin tur på vilka formella möjligheter det finns att göra ändringar i budgeten under löpande år, i vilken omfattning budgetens anslag är tidsbegränsade samt regeringens möjlighet till utgiftsbegränsande åtgärder.

Möjligheten att överföra medel mellan anslag och att föra över anslagsmedel mellan budgetåren har i sin tur betydelse för budgetprocessens flexibilitet att hantera nya förutsättningar under löpande budgetår.<sup>2</sup>

När riksdagen har beslutat om statsbudgeten står statens medel till regeringens förfogande för att användas på det sätt som riksdagen bestämt. En väl fungerande genomförandefas förutsätter att regeringen använder sig av sina befogenheter på ett ansvarsfullt sätt. Detta är särskilt viktigt mot bakgrund av att ett förslag om tilläggsbudget i praktiken ofta innebär att riksdagen ställs inför ett fullbordat faktum utan reella möjligheter att överväga alternativ till regeringens förslag.

### 1.1.2 *Förhållandevis få regler och principiella uttalanden om regeringens hantering av tilläggsbudgeten*

I regeringsformen regleras riksdagens rätt att fatta beslut om tilläggsbudget under löpande budgetår. Anledningen till att en tilläggsbudget behövs är att det kan inträffa oförutsedda händelser och förändringar i omvärlden som inte kan budgeteras i förväg och att det därför knappast är möjligt att helt undvika tilläggsanslag.<sup>3</sup>

Utgångspunkten för Riksdagsutredningen i början av 1990-talet var också att det finns legitima skäl för regeringen att på tilläggsbudget föreslå justeringar i en redan fastställd statsbudget när budgetåret börjat löpa. Men utredningen betonade också vikten av att regeringen redovisar ett heltäckande budgetförslag.<sup>4</sup>

Att tilläggsbudgeten som instrument behövs är alltså tydligt. Däremot är det inte lika tydligt angivet för vad regeringen bör begära tilläggsanslag

---

<sup>2</sup> Se von Hagen (1992), s. 36 och Gleich (2003), s. 23.

<sup>3</sup> Proposition 1973:90, s. 341.

<sup>4</sup> Skrivelse 1993/94:TK1 och TK2, bet. 1993/94:KU18.

under löpande budgetår. I samband med att ramanslagen infördes och senare när budgetlagen utarbetades finns uttalanden som ger vägledning om vad regeringen bör begära tilläggsanslag för.

Enligt proposition 1995/96:220 *Lag om statsbudgeten* ska ett ramanslag kunna utökas på tre sätt. Regeringen anger att det i de flesta fall är naturligt att först överväga möjligheten att utnyttja anslagskrediten innan regeringen begär tilläggsanslag eller, i sista hand, beslutar om överskridande.<sup>5</sup> Regeringen konstaterar: "Med ramanslag kan de flesta behov av ytterligare medel utöver anvisat anslag klaras tillfälligt genom utnyttjande av kreditmöjligheten på berört anslag."<sup>6</sup>

I finansutskottets yttrande till konstitutionsutskottet vid behandlingen av lagförslaget framhöll utskottet att anslagskrediten kan användas för att exempelvis fördela tillfälliga anslagstoppar över tiden, men att den i allmänhet är mindre lämplig för att komma till rätta med mycket omfattande eller mer bestående oförutsedda utgiftsökningar. Då kan regeringen i stället begära tilläggsanslag.<sup>7</sup> Finansutskottet konstaterade vidare att de flesta behov av ytterligare medel tillfälligt torde klaras av med kreditmöjligheten.<sup>8</sup>

När ramanslagen infördes anförde regeringen att huvudsyftet med kreditmöjligheten skulle vara att krediter utnyttjas för att möta naturliga variationer i verksamheten och planerade rationaliseringsinvesteringar. Regeringen räknade med att möjligheterna till anslagskredit och anslags-sparande tillsammans skulle leda till ett minskat behov av tillfälliga medelstillskott för investeringar och förvaltningsändamål.<sup>9</sup>

I samband med ett tillkännagivande från riksdagen om att regeringen skulle redovisa ett sätt att möjliggöra ett mer flexibelt utnyttjande av anslagen på migrationsområdet framhöll regeringen: "För det första kan konstateras att nuvarande anslagssystem är konstruerat så att flexibilitet finns inbyggd i systemet. I första hand skall flexibilitet finnas inom anslagen genom möjligheten att utnyttja anslagskredit respektive anslagssparande. Om dessa möjligheter inte är tillräckliga kan regeringen två gånger per år i tilläggsbudgeten föreslå omprioriteringar."<sup>10</sup>

Det faktum att det finns förhållandevis få regleringar och principiella uttalanden om tilläggsbudgeten gör att stramhet och budgetdisciplin i genomförandefasen av budgetprocessen i hög grad bestäms av hur regeringen väljer att använda möjligheten till att lämna förslag på tilläggsbudget.

---

<sup>5</sup> Proposition 1995/96:220, s. 29.

<sup>6</sup> Proposition 1995/96:220, s. 28.

<sup>7</sup> Betänkande 1996/97:FiU8y, s. 8.

<sup>8</sup> Betänkande 1996/97:FiU8y, s. 8.

<sup>9</sup> Proposition 1986/87:100, bil. 1, s. 60.

<sup>10</sup> Proposition 2000/01:100, s.122.

### 1.1.3 *Tilläggsbudgetens netto är positivt och antalet anslag som ändras är inte obetydligt*

Omfattningen på tilläggsbudgeten, både beloppsmässigt och räknat i antalet anslag, är inte obetydlig. I genomsnitt har statsbudgetens anslag ökats med 3,5 miljarder kronor per tilläggsbudgettillfälle i de 23 tilläggsbudgetarna sedan budgetåret 1997 fram till den tilläggsbudget som presenterades för riksdagen i april 2008. Tilläggsbudgetens netto, det vill säga skillnaden mellan anslagsökningar och anslagsminskningar, har varit positivt vid 21 av dessa 23 tillfällen.

Statsbudgeten omfattar cirka 480 anslag. I genomsnitt ändras 69 anslag per tilläggsbudget. I allmänhet är dessutom antalet förändringar per tilläggsbudget större eftersom ett och samma anslag kan komma i fråga för mer än en förändring i en och samma tilläggsbudget.

## 1.2 **Revisionsfråga och bedömningskriterier**

Det är regeringen som förfogar över statens medel när riksdagen beslutat om statsbudgeten. Ett förslag om tilläggsbudget innebär därför i praktiken att riksdagen ställs inför ett fullbordat faktum. Därför är det av central betydelse hur regeringen använder möjligheten till tilläggsbudget för att upprätthålla budgetdisciplin i genomförandefasen av budgetprocessen. Mot bakgrund av detta har Riksrevisionen ställt följande revisionsfråga:

### **Har regeringen berett och redovisat ett tillfredsställande underlag inför beslut om tilläggsbudget?**

De frågeställningar vi behandlar i granskningen avser såväl frågan om vad regeringen väljer att ta upp på tilläggsbudget som frågan om beslutsunderlagets kvalitet.

Som vi redan konstaterat i avsnitt 1.1.2 finns det en förhållandevis knapphändig reglering och få principiella uttalanden om för vad regeringen bör begära tilläggsanslag under löpande budgetår. Vårt underlag för bedömning är de uttalanden som gjordes när budgetlagen infördes om på vilka sätt ett ramanslag kan utökas samt om i vilken ordning och under vilka förutsättningar som de olika instrumenten är tänkta att användas (se avsnitt 1.1.2). De förväntningar, som bland annat finansutskottet uttryckt, om att behovet av tillfälliga medelstillskott under året skulle minska tack vare ramanslagets konstruktion är också vägledande för våra bedömningar.<sup>11</sup>

Vidare kommer vi att bedöma regeringens hantering av tilläggsbudgeten utifrån kravet om finansiering. I budgetlagen finns krav på att underlaget till

---

<sup>11</sup> Betänkande 1996/97:FiU8y, s. 8.



riksdagen och regeringens budgetbeslut ska vara heltäckande och brutto-redovisat. Detta krav finns konkretiserat i Finansdepartementets riktlinjer för Regeringskansliets budgetarbete.<sup>12</sup>

Ytterligare en princip som enligt de interna riktlinjerna ska gälla är att anslagsförändringar inte ska medföra ökade utgifter totalt sett. Det betyder att anslagsökningar ska finansieras med utgiftsminskningar. I finansutskottets betänkande till tilläggsbudget 2 för budgetåret 1998 uttrycktes principen så: "Utskottet vill också framhålla att medel som inte annars skulle ha utnyttjats inte bör användas för att finansiera en utgiftshöjning. Varaktiga utgiftsökningar bör i första hand finansieras genom motsvarande varaktiga utgiftsminskningar."<sup>13</sup>

Slutligen kommer vi att bedöma underlagets kvalitet utifrån det krav på motiveringar av regeringens förslag i propositioner som finns i riksdagsordningen.<sup>14</sup> Där framhålls att en proposition bland annat ska innehålla en redovisning av ärendets beredning och skälen för regeringens förslag.

I Regeringskansliets handbok för propositionsarbetet finns det riktlinjer för utformningen av avsnittet *Skälen för regeringens förslag* i propositionerna.<sup>15</sup> Där framgår att ett sådant avsnitt bygger på tanken att regeringen ska argumentera för sitt förslag. I detta ingår bland annat att presentera problemet och ange varför man vill att riksdagen ska genomföra just detta förslag, hur problemet ska bli löst, vilka för- och nackdelar förslaget har samt vilka konsekvenser det får.

I samband med riksdagens behandling av tilläggsbudgeten har också uttalanden gjorts när det gäller hur förslagen ska motiveras.<sup>16</sup> Av dessa uttalanden framgår att samma krav på fullgott beslutsunderlag bör kunna ställas på förslag avseende tilläggsbudget som på förslag avseende det kommande budgetåret. Riksdagen var bland annat kritisk till att det inte gick att utläsa i vilken utsträckning förslagen till indragningar skulle leda till att verksamheter skulle komma att begränsas.

### 1.3 Granskningsmetod och avgränsningar

Granskningen bygger i huvudsak på dokumentstudier av offentligt material, men även på intervjuer med tjänstemän i Regeringskansliet.<sup>17</sup> Vi har intervjuat

---

<sup>12</sup> De så kallade budgetcirkulären.

<sup>13</sup> Betänkande 1998/99:FiU1,1 s. 29.

<sup>14</sup> 3 kap. 1 § riksdagsordningen (1974:153).

<sup>15</sup> Propositionshandboken, Ds 1997:1, s. 77ff.

<sup>16</sup> Betänkandena 1996/97: FiU20, s. 234, bet. 1997/98:FiU11, s. 41, 1999/2000:FiU11, s. 31 samt 2006/07:FiU11, s. 17.

<sup>17</sup> Revisionsdirektör Katarina Stenmark har deltagit i granskningsarbetet fram till 2008-06-16.

tjänstemän i Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Socialdepartementet och Jordbruksdepartementet.

Granskningen omfattar den tidsperiod under vilken den reformerade budgetprocessen har tillämpats. Vi har gjort en detaljerad kartläggning av samtliga förslag på tilläggsbudgeten för 15 av 23 tilläggsbudgetar under denna period.<sup>18</sup> Vi har också använt oss av uppgifter om statsbudgetens utfall som publiceras av Ekonomistyrningsverket (ESV).

Granskningen avser endast de förslag till anslagsförändringar som förekommer på tilläggsbudgeten. Andra förslag som också kan förekomma på tilläggsbudget, till exempel lagförslag och förslag om förändrade beställningsbemyndiganden, granskas inte.<sup>19</sup>

## 1.4 Rapportens disposition

Kapitel 2 ger en översiktlig bild över omfattningen och innehållet på tilläggsbudgeten sedan 1996. Efter denna beskrivning redogör vi i kapitel 3 för våra iakttagelser om regeringens hantering av tilläggsbudgeten. Utgångspunkten är att granska om regeringen använder de instrument som står till buds för att hantera störningar under pågående budgetår i enlighet med de ursprungliga intentionerna samt att analysera orsakerna till att regeringen lämnar förslag på tilläggsbudget. I kapitel 4 följer iakttagelserna från granskningen av regeringens redovisning av tilläggsbudgetförslag. Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer, slutligen, redovisas i kapitel 5.

För att förenkla framställningen används följande förkortningar i rapporten:

TB1 2007 = tilläggsbudget 1 för 2007 etc.

TB2 2007 = tilläggsbudget 2 för 2007 etc.

---

<sup>18</sup> De tilläggsbudgetar som ingår i kartläggningen är TB1 1998, TB1 1999, TB2 1999, TB1 2000, TB2 2000, TB2 2002, TB1 2003, TB2 2003, TB1 2004, TB2 2004, TB1 2005, TB2 2006, TB1 2007, TB2 2007 och TB1 2008. Sammantaget täcker de flera regeringar och perioden från när budgetlagen reformerades, 1997, till i dag.

<sup>19</sup> Ett beställningsbemyndigande är ett tillstånd som myndigheter behöver bland annat för att få göra åtaganden om framtida utgifter som inte är avsedda att täckas av årets tilldelade medel. Regeringen behöver i sin tur riksdagens godkännande för att myndigheterna ska få göra sådana åtaganden.

## 2 Förslagen på tilläggsbudget 1996–2008

### 2.1 Tilläggsbudgetens omfattning

I Riksrevisionens kartläggning har olika antal tilläggsbudgetar sammanställts och analyserats. I de initiala sammanställningarna har 19 tilläggsbudgetar använts<sup>20</sup> medan vid analys av exempelvis vilka förslag som borde bli tilläggsbudgetförslag har antalet avgränsats till 15 tilläggsbudgetar<sup>21</sup>. Vidare är budgetår i vissa fall grunden för analysen vid exempelvis anslagskrediter och där har nio budgetår använts (1999–2007), vilket då inkluderar 18 tilläggsbudgetar.

#### 2.1.1 Omfattningen räknat i kronor

I genomsnitt har statsbudgetens anslag ökats med 2,8 miljarder kronor per tilläggsbudget i de 24 tilläggsbudgetar som presenterats sedan TB2 1996 och TB1 2008<sup>22</sup>. Tilläggsbudgetens netto, det vill säga skillnaden mellan anslagsökningar och anslagsminskningar, har varit positivt vid 21 av dessa 24 tillfällen. Tilläggsbudgetens netto redovisas i diagram 2.1.<sup>23</sup>

---

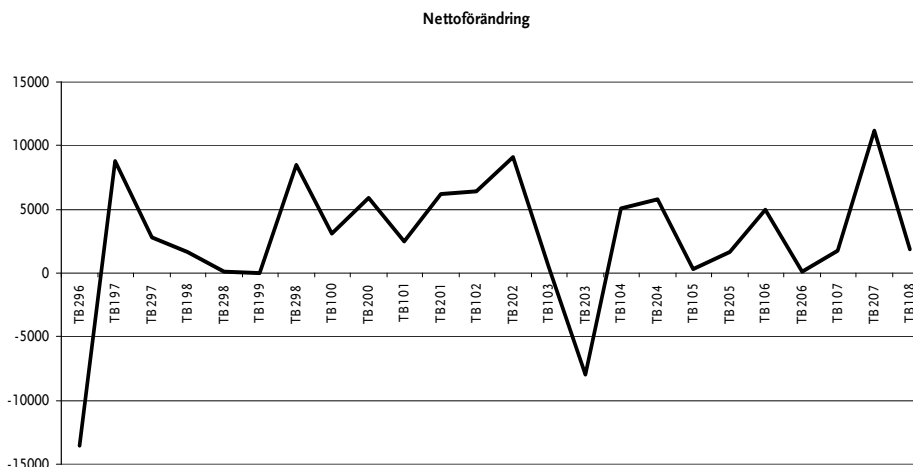
<sup>20</sup> De tilläggsbudgetar som ingår i kartläggningen är TB2 1996, TB1 1997, TB2 1997, TB1 1998, TB2 1998, TB1 1999, TB2 1999, TB1 2000, TB2 2000, TB2 2002, TB1 2003, TB2 2003, TB1 2004, TB2 2004, TB1 2005, TB2 2006, TB1 2007, TB2 2007 och TB1 2008.

<sup>21</sup> De tilläggsbudgetar som ingår i kartläggningen är TB1 1998, TB1 1999, TB2 1999, TB1 2000, TB2 2000, TB2 2002, TB1 2003, TB2 2003, TB1 2004, TB2 2004, TB1 2005, TB2 2006, TB1 2007, TB2 2007 och TB1 2008.

<sup>22</sup> Genomsnittet för 19 TB 1999–2008 är en ökning av anslagen med drygt 4 miljarder i förhållande till vad som anvisats på statsbudgeten. I TB2 2003 föreslogs att anslaget för statsskuldsräntorna skulle minska med 12,3 miljarder kronor. Denna stora minskning avviker från resten av minskningarna i kartläggningen, och därför bortser vi ifrån den. Snittet för statsbudgeten under åren 1999–2008 är kring 730 miljarder kronor.

<sup>23</sup> De stora negativa nettoförändringarna TB296 och TB203 beror på att förskott ändrades till anslagskredit för Försvarsdepartementet på 14,6 miljarder respektive statsskuld räntor som minskades med 12,3 miljarder.

Diagram 2.1 Tilläggsbudgetens netto, TB2 1996–TB1 2008, miljoner kronor



Källa: Förslaget till tilläggsbudget respektive år.

I relation till statsbudgetens totala omslutning är anslagsförändringarna små. I genomsnitt mellan 1999 och 2006 innebar förändringarna på tilläggsbudget under ett budgetår en ökning av den ursprungliga statsbudgeten med 1,1 procent.<sup>24</sup> Under samma period ökade statsbudgetens anslag totalt sett med 1,4 procent per år i nominella termer, det vill säga med ungefär lika mycket.<sup>25</sup>

### 2.1.2 Omfattningen räknat i anslag

I de 19 tilläggsbudgetarna mellan TB2 1999 och TB1 2008 ändrades i genomsnitt 69 anslag i varje tilläggsbudget. Antalet anslag på statsbudgeten är cirka 480, vilket innebär att mer än 10 procent av anslagen i genomsnitt förändras under löpande budgetår. Av antalet förändrade anslag utgör i genomsnitt 13 procent regelstyrda anslag<sup>26</sup>. Huvuddelen av förändringarna avser således förvaltningsanslag<sup>27</sup>. Mer än hälften av alla förändringar avser anslagsökningar. I diagram 2.2 redovisas antalet förändrade anslag mellan TB1 1999 och TB1 2008.

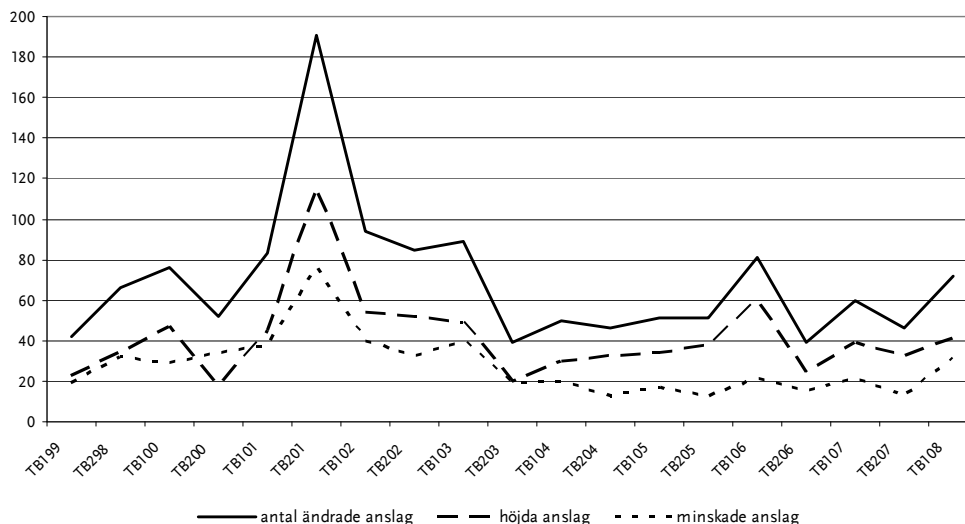
<sup>24</sup> Uppgifterna är hämtade från budgetpropositionerna. Uppgifter för 2007 fanns inte tillgängliga i budgetpropositionen 2008.

<sup>25</sup> Det är värt att notera att förslagen till anslagsförändringar på tilläggsbudgeten inte nödvändigtvis motsvaras av utgiftsförändringar. Detta behandlas mer utförligt i avsnitt 3.6.

<sup>26</sup> Regelstyrda anslag är till exempel anslag för transfereringar såsom sjukpenning där villkoren för utbetalningen är reglerad i lag.

<sup>27</sup> Förvaltningsanslag är anslag som avser att finansiera driften av en myndighet.

**Diagram 2.2** Antalet ändrade anslag. Totalt, ökade samt minskade, TB1 1999–TB1 2008



Källa: Förslaget till tilläggsbudget respektive år.

### 2.1.3 Skillnader mellan TB1 och TB2

Vi har särskilt analyserat 15 tilläggsbudgetar mellan 1998 och 2008 och funnit vissa skillnader mellan TB1 och TB2. Förslagen till ökning (netto) av anslag på TB2 är betydligt större. Skillnaden mellan TB1 och TB2 blir ännu större när vi bortser från TB2 2003 då anslaget för statsskuldräntorna föreslogs minska med 12,3 miljarder kronor. Denna stora minskning avviker från övriga förändringar.

Även finansieringsgraden skiljer sig mellan TB1 och TB2. Andelen ökning som inte åtföljs av något finansieringsförslag är 50 procent i TB1 och 75 procent i TB2. Regelstyrda anslag som får stora ofinansierade anslagstillägg återfinns oftare i TB2.

I tabell 2.1 redovisas uppgifter om ökning och minskning av anslag i kronor räknat fördelat på TB1 och TB2. Dessutom redovisas andelen ofinansierade förslag såväl i kronor räknat som i antalet anslag.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Den tilläggsbudget som skiljer ut sig är TB2 2006 som presenterades av den nytilträdde regeringen hösten 2006. Omfattningen i kronor räknat var liten och andelen ofinansierade förslag likaså.

**Tabell 2.1** Omfattningen i kronor för TB1 respektive TB2 samt omfattningen av ofinansierade förslag fördelat på TB1 och TB2, miljoner kronor och procent

TB	Brutto-förändring	Ökade anslag	Minskade anslag,	Ofinansierade	Ofinansierade kronor, andel	Ofinansierade anslag, andel
TB1 1998	1 635	6 339	4 704	4 345	69 %	13 %
TB1 1999	-29	656	685	77	12 %	9 %
TB1 2000	3 126	5 867	2 741	4 057	69 %	18 %
TB1 2003	520	5 359	4 839	2 450	46 %	35 %
TB1 2004	5 081	7 875	2 794	7 674	97 %	43 %
TB1 2005	277	1 504	1 227	154	10 %	15 %
TB1 2007	1 743	3 660	1 917	1 591	43 %	46 %
TB1 2008	1 883	3 469	1 586	1 836	53 %	29 %
<b>Snitt TB1</b>	<b>1 780</b>	<b>4 341</b>	<b>2 562</b>	<b>2 773</b>	<b>50 %</b>	<b>26 %</b>
TB2 1999	8 463	9 353	890	7 763	83 %	24 %
TB2 2000	5 914	6 737	823	5 684	84 %	28 %
TB2 2002	9 127	10 587	1 460	9 002	85 %	17 %
TB2 2003	-7 953	4 659	12 612	4 185	90 %	80 %
TB2 2004	5 831	6 163	332	5 777	94 %	39 %
TB2 2006	66	831	765	64	8 %	15 %
TB2 2007	11 218	11 506	288	8 213	71 %	39 %
<b>Snitt TB2</b>	<b>4 667</b>	<b>7 119</b>	<b>2 453</b>	<b>5 813</b>	<b>74 %</b>	<b>35 %</b>

Källa: Riksrevisionen.

\*Det belopp av de ökade anslagen som inte har uttalad finansiering i tilläggsbudgeten.

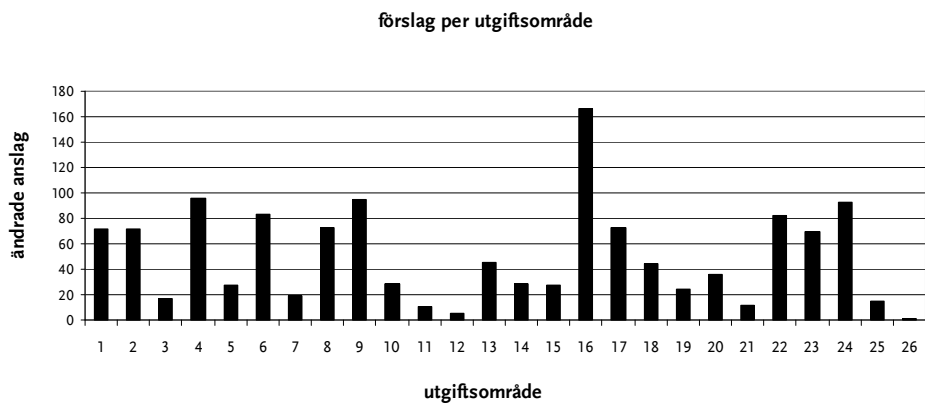
## 2.2 Tilläggsbudgetens innehåll

Vissa utgiftsområden och anslag förekommer oftare än andra på tilläggsbudget. I diagram 2.3 redovisas en sammanställning av antalet anslagsförändringar fördelade på utgiftsområden.<sup>29</sup>

Räknat i antalet anslag som förändras på tilläggsbudget är det utgiftsområde 16 *Utbildning och universitetsforskning* som förekommer oftast. Det beror främst på att varje lärosäte har ett anslag för grundutbildning och ett för forskning. Vid förändringar som gäller samtliga lärosäten måste vart och ett av dessa anslag ändras.

<sup>29</sup> Övriga utgiftsområden: UO1 Rikets styrelse, UO2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, UO3 Skatt, tull och exekution, UO5 Internationell samverkan, UO6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet, UO7 Internationellt bistånd, UO10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, UO11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom, UO12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn, UO13 Arbetsmarknad, UO14 Arbetsliv, UO15 Studiestöd, UO17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, UO18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik, UO19 Regional utveckling, UO20 Allmän miljö- och naturvård, UO21 Energi, UO23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar, UO25 Allmänna bidrag till kommuner, UO26 Statsskuld räntor m.m., UO27 Avgiften till Europeiska gemenskapen.

**Diagram 2.3** Antalet anslagsförändringar fördelade på utgiftsområde. 19 tilläggsbudgetar mellan 1999 och 2008



Källa: Förslaget till tilläggsbudget respektive år.

De utgiftsområden som, utöver utgiftsområde 16, har flest förslag till ändringar på tilläggsbudget är utgiftsområdena 4 *Rättsväsendet*, 9 *Hälsovård, sjukvård och social omsorg* samt utgiftsområde 24 *Näringsliv*.

Utgiftsområdena 4 *Rättsväsendet*, 9 *Hälsovård, sjukvård och social omsorg* samt utgiftsområde 22 *Kommunikationer* förekommer i samtliga 19 tilläggsbudgetar.





## 3 Regeringens hantering av tilläggsbudget

Den statliga budgetprocessen kan delas in i faserna beredning, beslut, genomförande och efterkontroll. För att processen ska vara effektiv och främja budgetdisciplin behöver alla faser fungera väl.

När riksdagen har beslutat om statsbudgeten står statens medel till regeringens förfogande för att användas på det sätt som riksdagen bestämt. I genomförandefasen av budgetprocessen har regeringen bland annat till uppgift att följa upp statsbudgetens utveckling. Under löpande budgetår kan olika störningar med konsekvenser för statsbudgeten uppstå. Ett sätt för regeringen att hantera detta är att i en tilläggsbudget lämna förslag till riksdagen om ändringar av ramar och anslag i den tidigare beslutade statsbudgeten. En praxis har utvecklats där regeringen två gånger om året, dels i samband med den ekonomiska vårpropositionen, dels i samband med budgetpropositionen på hösten, lämnar förslag om tilläggsbudget.<sup>30</sup>

Att använda tilläggsbudget är inte den enda möjligheten för regeringen att hantera förändrade förutsättningar. Ramanslagssystemet gör det möjligt att belasta ett anslag med ett högre belopp än vad riksdagen anvisat, eftersom det finns en anslagskredit kopplad till anslaget.

En effektiv genomförandefas i budgetprocessen som främjar stramhet och budgetdisciplin bestäms i hög grad av hur regeringen väljer att använda möjligheten att lämna förslag på tilläggsbudget.

I detta kapitel granskar vi regeringens hantering av tilläggsbudgeten. Utgångspunkten är att granska om regeringen använder de instrument som står till buds för att hantera störningar under pågående budgetår i enlighet med de ursprungliga intentionerna, samt att analysera orsakerna till att regeringen lämnar förslag på tilläggsbudget.

### 3.1 Anslagssparande och anslagskredit räcker ofta

Under pågående budgetår kan olika störningar med konsekvenser för statsbudgeten uppstå, och regeringen följer i genomförandefasen av budgetprocessen statsbudgetens utveckling.

I förarbetena till budgetlagen konstaterar både regeringen i sin proposition och finansutskottet i sitt yttrande till konstitutionsutskottet att de flesta behov av ytterligare medel tillfälligt skulle kunna klaras av med den

---

<sup>30</sup> Från och med våren 2008 lämnar regeringen årets första tilläggsbudget i en egen proposition. Tidigare ingick tilläggsbudgeten i den ekonomiska vårpropositionen.

kreditmöjlighet som finns inom ramen för ramanslagssystemet.<sup>31</sup> I propositionen finns också resonemang om hur ett ramanslag ska kunna utökas och i vilken ordning de olika möjligheterna bör användas beroende på orsaken till behovet av ytterligare medel. Regeringen anger att det i de flesta fall är naturligt att först överväga möjligheten att utnyttja en anslagskredit innan regeringen begär tilläggsanslag eller, i sista hand, beslutar om överskridande.<sup>32</sup>

Enligt 6 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten får regeringen tillfälligt överskrida ett ramanslag genom att ta i anspråk en anslagskredit som motsvarar högst 10 procent av anvisat anslag.<sup>33</sup>

Med ramanslag är det också möjligt att inom vissa gränser överföra outnyttjade medel, så kallat anslagssparande, till nästa budgetår. Anslagssparandet kan därför utgöra en buffert när förutsättningarna förändras under pågående budgetår.

### 3.1.1 *Anslagssparande även utan tillskott på tilläggsbudget*

Hittills kan vi alltså konstatera att det finns flera olika möjligheter för regeringen att hantera förändringar med budgetkonsekvenser under året. I förarbetena till budgetlagen finns det också uttalanden om i vilken ordning möjligheterna bör användas. De flesta behov av ytterligare medel bedöms kunna klaras inom ramanslagets möjlighet till kredit och sparande mellan budgetåren.

Utgångspunkten är att undersöka i vilken omfattning de anslag som ökats på tilläggsbudget skulle ha haft ett anslagssparande även utan denna ökning. Om regeringen föreslår tillskott på tilläggsbudget trots att den beräknade utgiftsökningen skulle ha rymts inom anslagssparandet, är detta en indikation på att regeringen inte utnyttjar flexibiliteten i ramanslagen.

Vi har sammanställt uppgifter från Ekonomistyrningsverket (ESV) för perioden 1999–2007 om antalet anslag som fått tillskott på tilläggsbudget tillsammans med uppgifter om anslagssparande vid årets slut för dessa anslag. Resultatet redovisas i tabell 3.1 nedan.

---

<sup>31</sup> Proposition 1995/96:220, s. 28 och finansutskottets yttrande 1996/97:FiU8y, s. 8.

<sup>32</sup> Proposition 1995/96:220, s. 29.

<sup>33</sup> Enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten 3 § finns tre anslagstyper, obetecknade anslag, reservationsanslag och ramanslag. Från och med 2006 används bara ramanslaget som anslagstyp. Redan före 2006 utgjordes en övervägande andel av anslagen på statsbudgeten av ramanslag. Vid övergången utgjordes 36 anslag av 485 av obetecknade anslag. Resten var ramanslag. Se proposition 2004/05:100, s.152.

**Tabell 3.1** Anslag som skulle ha haft ett anslagssparande även utan tillskott på tilläggsbudget, 1999–2007

	Antal anslag med tillskott på tilläggsbudgeten	varav antal anslag med anslagssparande även utan tillskott	Andel
2007	64	21	33 %
2006	72	28	39 %
2005	65	17	26 %
2004	57	15	26 %
2003	67	17	25 %
2002	86	27	31 %
2001	132	59	45 %
2000	59	21	36 %
1999	54	24	44 %
<b>Medel</b>	<b>73</b>	<b>25</b>	<b>35 %</b>

Källa: Statsbudgetens utfall, ESV, bilaga 2 för respektive år.

En tredjedel av anslagen skulle, utifrån vad vi visar i tabell 3.1, ha haft ett anslagssparande även utan tillskott på tilläggsbudget.

Regeringen kan dock ha andra orsaker till att lämna ett förslag om tillskott på tilläggsbudget trots att anslagssparandet skulle ha räckt. Detta behandlar vi senare i avsnitt 3.3.

### 3.1.2 Få förändringar av anslagskrediten

Anslagskrediten är tänkt att kunna användas för att tillfälligt klara av de flesta behov av ytterligare medel.<sup>34</sup> Enligt budgetlagen får en anslagskredit maximalt uppgå till 10 procent av anvisat anslag, men regeringen brukar vanligen begränsa anslagskrediten till 3, 5 eller 7 procent av ramanslaget.<sup>35</sup>

Endast ett litet antal anslag har i regleringsbrevet för åren 2005–2007 tilldelats den maximala anslagskrediten. Bland dessa anslag återfinns anslaget 4:12 *Rättsliga biträden m.m.* på utgiftsområde 4 och anslaget 10:3 *Kommunersättning* på utgiftsområde 13.<sup>36</sup>

Eftersom endast en liten andel av alla anslag har tilldelats den maximala anslagskrediten vid ingången av budgetåret skulle det vara möjligt för regeringen att besluta om en höjd anslagskredit under året för att klara behov av ytterligare medel.

<sup>34</sup> Proposition 1995/96:220, s. 28 och finansutskottets yttrande 1996/97:FiU8y, s. 8.

<sup>35</sup> 6 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

<sup>36</sup> Det finns också några förvaltningsanslag som tilldelats den maximala kreditgränsen. Anslaget 28:32 *Riksställningar* på utgiftsområde 17 och anslaget 40:2 *Konsumentverket* på utgiftsområde 24.

I tabell 3.2 redovisar vi uppgifter från ESV om antalet förändringar av anslagskrediterna under perioden 2005–2007.

**Tabell 3.2** Antalet förändringar av anslagskrediter, 2005–2007

	Förändrad anslagskredit	varav ökningar	varav minskningar
2005	18	16	2
2006	21	16	5
2007	9	9	0
<b>Summa</b>	<b>48</b>	<b>41</b>	<b>7</b>

Källa: ESV:s sammanställning av förändringar av anslagskrediter.

Mellan 2005 och 2007 har regeringen beslutat om sammanlagt 48 ändringar av anslagskrediterna. En övervägande andel av förändringarna utgörs av beslut om ökad anslagskredit.

När vi analyserar förändringarna av anslagskrediterna konstaterar vi att de inte enbart är ett resultat av att regeringen aktivt använder anslagskrediterna för att hantera förändrade förutsättningar med budgetkonsekvenser under året.

En typ av förändringar har att göra med att anslagskrediterna ändras i kronor räknat när anslaget får ett tillskott på tilläggsbudget, men där anslagskrediterna som andel av anvisat anslag är oförändrad.

En annan typ av förändringar förefaller vara resultatet av att regeringen gjort indragningar på anslaget tidigare under året och sedan behöver öka anslagskrediterna för att utfallet ska rymmas inom krediterna.<sup>37</sup>

Slutligen sammanhänger ett antal av förändringarna med regeringens utgiftsbegränsande åtgärder 2005, då huvudregeln var att myndigheter inte skulle få utnyttja krediterna alls under 2005.<sup>38 39</sup>

Ökningar av anslagskrediter i syfte att hantera förändrade förutsättningar under året måste enligt ovan förda resonemang vara färre än 41 stycken. Detta kan jämföras med de drygt 200 anslag som ökats efter förslag på tilläggsbudget under samma period.

Resultatet visar att regeringen gör relativt få ändringar av anslagskrediter under året jämfört med de förslag om ökning av anslag som man presenterar på tilläggsbudgeten.

<sup>37</sup> Till exempel för budgetåret 2007 och anslaget 22:8 *Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering* på utgiftsområde 13 och budgetåret 2006 och anslaget 45:1 *Främjande av rennäringsenheten* på utgiftsområde 23.

<sup>38</sup> Till exempel anslagen 28:14 *Statens konstråd* och 28:28 *Centrala museer: Myndigheter* båda på utgiftsområde 17.

<sup>39</sup> Se proposition 2004/05:1, Volym 1, avsnitt 4.3.2, s. 109.

En förklaring till varför regeringen inte beslutar om höjd anslagskredit kan vara att behovet är större än vad som skulle rymmas inom den maximala anslagskrediten. I nästa avsnitt undersöker vi därför om förslagen till ökade medel på tilläggsbudget hade rymts inom den maximala anslagskrediten på 10 procent.

### 3.1.3 För hälften av anslagsökningarna hade befintliga medel och höjd anslagskredit räckt

Vi har ställt samman uppgifter från ESV om tillskott på tilläggsbudget, utfall på anslaget utan förslag på tilläggsbudget och beslutade anslagskrediter för perioden 2005–2007.<sup>40</sup>

För varje anslag som fått en ökning på tilläggsbudget har vi beräknat utfallet på anslaget utan denna ökning. Sedan har vi undersökt om detta utfall inklusive beslutad anslagskredit rymmer tilläggsbudgetens anslagsökning. Resultatet av undersökningen visas i tabell 3.3 nedan.

**Tabell 3.3** Förslag till ökning på tilläggsbudgeten och om de hade rymts inom en ökad anslagskredit, 2005–2007

	2005	2006	2007	Summa
Förslaget ryms inom befintliga medel	5	19	20	44
Förslaget ryms inom befintlig anslagskredit	3	10	4	17
Förslaget hade rymts inom en höjd anslagskredit	34	14	5	53
Förslaget hade inte rymts inom maximal anslagskredit	21	26	27	74
Nytt anslag på tilläggsbudget	2	3	8	13
<b>Summa</b>	<b>65</b>	<b>72</b>	<b>64</b>	<b>201</b>

Källa: Bearbetning av Statsbudgetens utfall, ESV.

Av tabellen framgår att merparten av ökningarna på tilläggsbudget skulle ha rymts antingen inom befintliga medel, inom befintlig anslagskredit eller inom den maximala anslagskrediten.<sup>41</sup> 53 ökning hade rymts inom en höjd

<sup>40</sup> Analysen vilar på ett antagande om att regeringen på tilläggsbudget endast begär tillskott för de ändamål som riksdagen redan beslutat.

<sup>41</sup> De belopp som anges i ESV:s material är en summa av samtliga tilläggsbudgetförslag under året, och antalet förslag per anslag och år redovisas inte. Det betyder att bedömningarna om vad som skulle kunna ha hanterats med befintliga medel, inom befintlig anslagskredit eller inom den maximala anslagskrediten är en underskattning.

anslagskredit och 61 hade rymts inom befintliga medel eller befintlig anslagskredit. Utifrån detta perspektiv skulle drygt hälften av alla ökningar på tilläggsbudget ha klarats av inom befintliga ramar och de befogenheter regeringen själv förfogar över. Antalet ökningar av anslagskrediter skulle ha kunnat vara mer än dubbelt så många (94 stycken jämfört med 41) och antalet ökningar på tilläggsbudget på motsvarande sätt färre.

För den andra hälften ryms inte behovet av medel under pågående budgetår inom befintliga ramar. Bland dessa är det främst ökningarna som är större än 10 procent av det som anvisats i statsbudgeten.

Förklaringen till att regeringen väljer att begära tilläggsanslag för ganska små anslagsökningar kan, som vi redan nämnt i avsnitt 3.1.1, bero på att det finns andra anledningar för regeringen att använda tilläggsbudgeten än att under pågående budgetår hantera störningar med budgetkonsekvenser. Genom intervjuer i Regeringskansliet har vi försökt att kartlägga orsaker till att regeringen väljer att begära tilläggsanslag för relativt små anslagsökningar. Resultatet redovisas senare i avsnitt 3.3.

### **3.2 Många små förslag av bestående karaktär som inte är oförutsedda**

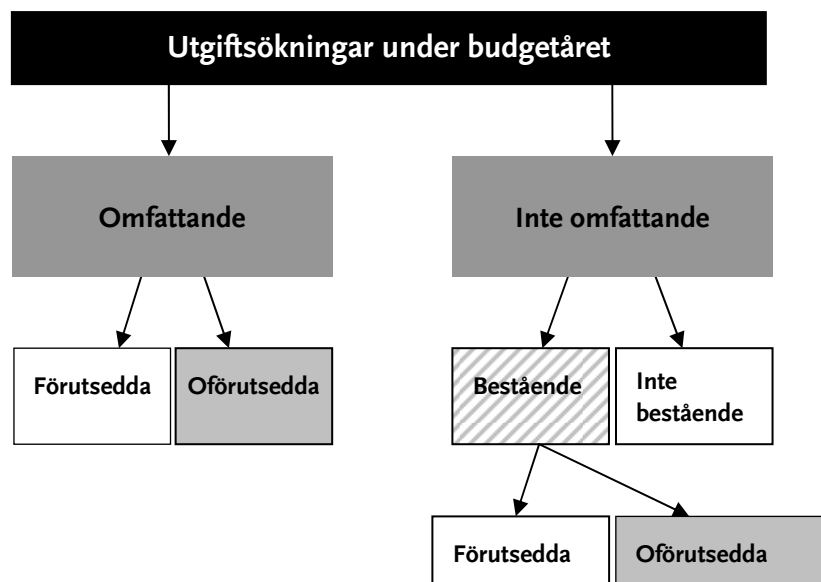
I föregående avsnitt undersökte vi i vilken omfattning som regeringen använder sina egna befogenheter innan den väljer att lämna ett förslag till riksdagen om förändring av statsbudgeten. Vi kunde konstatera att regeringen inte till fullo förefaller nyttja den möjlighet till höjningar av anslagskrediter som finns inom ramanslagssystemet.

I samband med införandet av budgetlagen framhöll finansutskottet att anslagskrediten på ramanslag var mindre lämplig som finansieringsform för att komma till rätta med mycket omfattande eller mer bestående oförutsedda utgiftsökningar. Då kan regeringen, enligt utskottet, i stället begära tilläggsanslag.<sup>42</sup> Figur 3.1 nedan illustrerar det tänkta förfarings sättet. I de fall utgiftsökningarna uppfyller kriterierna i de helgrå fälten bör regeringen begära tilläggsanslag.

---

<sup>42</sup> 1996/97:FiU8y, s. 8

**Figur 3.1** Utgiftsökningar under budgetåret för vilka regeringen bör begära tilläggsanslag enligt finansutskottets uttalande



Med denna utgångspunkt har vi analyserat förslagen på 15 tilläggsbudgetar under perioden 1998–2008.<sup>43</sup> Genom att sortera in förslagen i respektive ruta får vi en indikation på om förslagen är sådana som utskottet menade att regeringen skulle begära tilläggsanslag för.

### 3.2.1 Få av förslagen är omfattande

Vi börjar med att undersöka i vilken utsträckning förslagen på tilläggsbudget är omfattande. Vi definierar omfattande som förslag större än 10 procent av anslaget eftersom det är den maximala kreditgränsen. Utgiftsökningar av sådan omfattning hade inte klarats av med en utökning av anslagskrediten till maximal nivå.

I tabell 3.4 redovisas antalet förslag till ökning som enligt vår definition är omfattande.

<sup>43</sup> De tilläggsbudgetar som ingår i kartläggningen är TB1 1998, TB1 1999, TB2 1999, TB1 2000, TB2 2000, TB2 2002, TB1 2003, TB2 2003, TB1 2004, TB2 2004, TB1 2005, TB2 2006, TB1 2007, TB2 2007 och TB1 2008.

**Tabell 3.4** Förslag till anslagsökningar TB som är >10% av anvisat anslag i statsbudgeten, 1998–2008, antal och procent

	Totalt antal anslag som ökat på TB	varav omfattande, >10 %	%
TB1 2008	58	9	16 %
TB2 2007	34	14	41 %
TB1 2007	54	13	24 %
TB2 2006	27	8	30 %
TB1 2005	36	10	28 %
TB2 2004	34	10	29 %
TB1 2004	31	9	29 %
TB2 2003	21	10	48 %
TB1 2003	53	12	23 %
TB2 2002	57	16	28 %
TB2 2000	18	5	28 %
TB1 2000	47	9	19 %
TB2 1999	34	11	32 %
TB1 1999	23	6	26 %
TB1 1998	41	9	22 %
	<b>568</b>	<b>151</b>	<b>27 %</b>

Källa: Riksrevisionen.

Kartläggningen av de 15 granskade tilläggsbudgetarna visar att endast en fjärdedel av antalet förslag är omfattande enligt den definition vi använt.

Merparten av förslagen till anslagsökningar är således relativt små, vilket illustreras i tabell 3.5 nedan, där vi sammanställt förslagen till ökning i de senaste årens tilläggsbudgetar.

**Tabell 3.5** Anslag fördelade efter beloppsmässig storlek, andel av totalt antal förslag till ökning i respektive tilläggsbudget, procent

	<5 miljoner kr	5–50 miljoner kr	50–100 miljoner kr	>100 miljoner kr
TB1 2008	41	30	7	22
TB2 2007	46	29	11	14
TB1 2007	33	39	11	17
TB2 2006	52	33	0	15
TB1 2005	23	53	13	11
TB2 2004	31	44	9	16
<b>Genomsnitt</b>	<b>38</b>	<b>37</b>	<b>9</b>	<b>16</b>

Källa: Riksrevisionen.



Ett skäl till att föreslå tilläggsanslag i stället för att utnyttja anslagskrediten är, enligt finansutskottets uttalande, att regeringen behöver komma till rätta med mer bestående oförutsedda utgiftsökningar oavsett om de är omfattande eller inte (se figur 3.1).

### 3.2.2 *Många av de små förslagen är bestående*

För att undersöka om de små förslagen (<10 %) är bestående eller inte, behöver vi definiera vad som ska antas vara bestående förändringar.

Vi väljer att karakterisera förändringar som bestående om de även har budgetkonsekvenser för kommande budgetår. I de fall det uttryckligen framgår i motiveringen att utgiftsökningen är begränsad i tiden har vi karakteriserat anslagsförändringen som icke-bestående.

Tabell 3.6 visar antalet förslag som enligt vår definition är att betrakta som bestående.

**Tabell 3.6** Förslag till anslagsökningar på TB som är <10 % av anvisat anslag i statsbudgeten och som karakteriserats som bestående, 1998–2008, antal och procent

	Förslag till ökningsar,		%
	<10 %	Bestående	
TB1 2008	49	37	76 %
TB2 2007	20	13	65 %
TB1 2007	41	23	56 %
TB2 2006	19	14	74 %
TB1 2005	26	21	81 %
TB2 2004	24	12	50 %
TB1 2004	22	16	73 %
TB2 2003	11	8	73 %
TB1 2003	41	35	85 %
TB2 2002	41	34	83 %
TB2 2000	13	7	54 %
TB1 2000	38	36	95 %
TB2 1999	23	12	52 %
TB1 1999	17	9	53 %
TB1 1998	32	15	47 %
	<b>417</b>	<b>292</b>	<b>70 %</b>

Källa: Riksrevisionen.

Kartläggningen visar att 70 procent av de små anslagsökningarna i de 15 tilläggsbudgetarna kan betraktas som bestående. En typ av förslag som återfinns i den här gruppen är regeringens förslag om nya uppgifter för myndigheter eller uppgifter som flyttas mellan myndigheter.

### 3.2.3 Få oförutsedda utgiftsökningar

Enligt finansutskottets uttalande räcker det inte att utgiftsökningarna är omfattande eller bestående för att det ska vara lämpligt att begära tilläggsanslag. Utgiftsökningarna ska dessutom vara oförutsedda.

Det är inte problemfritt att utifrån motiveringarna till ökning av anslag på tilläggsbudgeten avgöra om de är resultatet av en för regeringen oförutsedd händelse. Vi har valt att definiera förslag som oförutsedda om de går att härleda till förändringar i yttre omständigheter. Det handlar till exempel om förslag från EU som ger budgetkonsekvenser under året, valutafluktuationer och löneavtal som träder i kraft under året. Vi har också bedömt flodvågskatastrofen i Asien och utbrottet av fågelinfluensa som typiskt oförutsedda händelser.

Lite svårare är det att bedöma om förslag till följd av tidigare underskattningar av medelsbehovet hos myndigheterna är oförutsett eller inte. Regeringen kan ju ha varit medveten om det redan i budgeteringsskedet. Det som vi bedömer som potentiella fel i myndigheternas prognoser har vi valt att definiera som oförutsett för regeringen.

I tabell 3.7 redovisar vi andelen oförutsedda förslag för gruppen omfattande (>10 %) förslag samt andelen oförutsedda förslag för gruppen bestående bland de förslag som inte är omfattande (<10 %).

**Tabell 3.7** Oförutsedda förslag bland de förslag som är omfattande respektive de som inte är omfattande men bestående, antal och procent

	Omfattande	varav oförutsedda	Inte omfattande men bestående	varav oförutsedda
TB1 2008	9	44 %	40	18 %
TB2 2007	12	50 %	13	31 %
TB1 2007	13	23 %	23	17 %
TB2 2006	7	57 %	12	50 %
TB1 2005	9	44 %	20	5 %
TB2 2004	10	70 %	12	33 %
TB1 2004	9	44 %	16	19 %
TB2 2003	8	63 %	7	43 %
TB1 2003	12	58 %	35	23 %
TB2 2002	17	47 %	34	32 %
TB2 2000	5	60 %	7	29 %
TB1 2000	9	33 %	36	8 %
TB2 1999	11	45 %	12	17 %
TB1 1999	6	33 %	9	11 %
TB1 1998	9	22 %	15	40 %
	<b>146</b>	<b>27 %</b>	<b>291</b>	<b>22 %</b>

Källa: Riksrevisionen.

Analysen av motiveringarna till förslagen på tilläggsbudgeten visar att en fjärdedel bland de förslag som vi karakteriserat som antingen omfattande eller bestående kan betraktas som oförutsedda. Andelen är något högre bland de mer omfattande förslagen.

### 3.2.4 *Många förslag är små och bestående men inte oförutsedda*

I figur 3.2 nedan har vi sorterat nära 600 förslag till ökning av anslag på tilläggsbudget enligt de principiella uttalanden som gjorts av riksdagen.

Regeringen begär tilläggsanslag för många små utgiftsökningar som är bestående men inte oförutsedda. Sammanlagt utgör dessa drygt 40 procent av förslagen till ökning på tilläggsbudget i vår kartläggning av tilläggsbudgetarna mellan 1998 och 2008.

Figur 3.2 Fördelning av de nära 600 förslagen i tilläggsbudgetarna 1998–2008

Omfattande 27 %		Inte omfattande 73 %	
Förutsedda 19 %	Oförutsedda 7 %	Bestående 52 %	Inte bestående 22 %
		Förutsedda 40 %	Oförutsedda 12 %

Sammantaget är det knappt var femte av regeringens förslag till tilläggsbudgeten som enligt Riksrevisionens bedömning uppfyller kraven för att behöva få tilläggsanslag.

## 3.3 **Regeringen nyttjar varje tilläggsbudgettillfälle**

I avsnitt 3.1 konstaterade vi att det är vanligt att regeringen lämnar förslag i tilläggsbudgeten om utgiftsökningar som kunde ha klarats med anslags-sparande. Vi såg också att det skulle ha varit möjligt att undvika tillskott på tilläggsbudget inom ramen för ramanslagets flexibilitet.

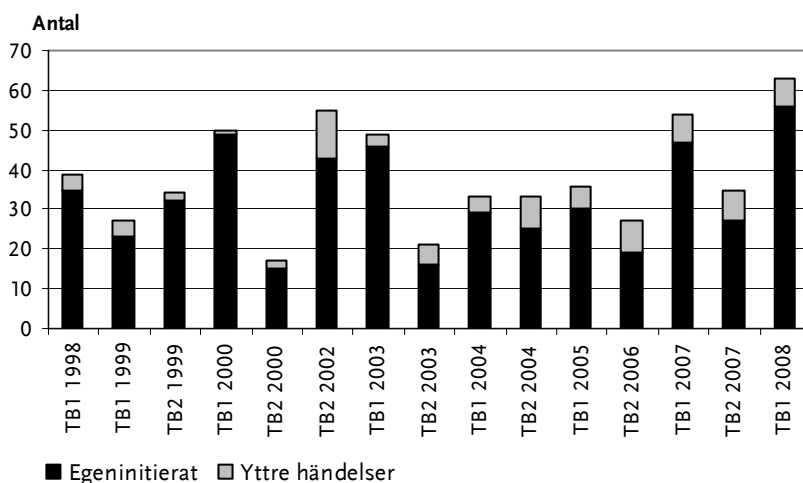
Av avsnitt 3.2 framgick att en betydande andel av förslagen på tilläggsbudget inte är att betrakta som en följd av oförutsedda händelser. Förslagen motiveras snarare med andra faktorer än att hantera störningar med budget-

konsekvenser under pågående budgetår. Detta avsnitt behandlar vilka som är de främsta orsakerna till att regeringen återkommande lägger fram förslag på tilläggsbudget till riksdagen.

### 3.3.1 Förslag till följd av yttre händelser utgör en mindre del av tilläggsbudgeten

Med utgångspunkt från de motiveringar som regeringen lämnar i tilläggsbudgeten har vi delat in förslagen i de 15 tilläggsbudgetarna i två grupper. Den ena gruppen innehåller förslag som föranletts av någon typ av yttre händelse. Den andra gruppen innehåller förslag som föranletts av regeringens eget handlande. I figur 3.3 nedan redovisar vi antalet förslag fördelade på de båda kategorierna.

**Figur 3.3** Förslagen på tilläggsbudget fördelade på om de är egeninitierade eller en följd av yttre händelser



Källa: Riksrevisionen.

Av figuren framgår att de allra flesta förslagen är egeninitierade, vilket stämmer överens med de iakttagelser vi gjort tidigare, nämligen att orsakerna till tilläggsbudgeten ofta står att finna i andra omständigheter än att utgiftsökningarna är oförutsedda.

Av de egeninitierade förslagen utgörs 70 procent av anslag där regeringen föreslår ökade insatser på befintliga anslag, föreslår nya anslag eller föreslår att anslag ska flyttas mellan utgiftsområden. Resten utgörs av anslag som behöver korrigeras och justeras till följd av prognos- och beräkningsfel i budgeteringsskedet.

Bland de förslag som föranletts av yttre händelser finns ökade utgifter med anledning av flodvågskatastrofen i Asien (TB1 2005), evakuering av svenskar från Libanon (TB2 2006) och ökade utgifter till följd av fågelinfluensan (TB2 2006). Här återfinns också förslag till följd av att antalet asylsökande ökat, att ärendetillströmningen till Åklagarmyndigheten ökat och att medlemsavgifter till internationella organisationer ökat.

### 3.3.2 *Regeringen presenterar nya insatser på tilläggsbudgeten*

En orsak till förslag på tilläggsbudget förefaller vara att regeringen vill genomföra förändringar av politiken under pågående budgetår.

I TB1 2008 lämnas förslag på genomförande av en förändrad myndighetsstruktur inom skolväsendet, en sammanläggning av Statens strålskyddsinstitut och Statens kärnkraftinspektion samt genomförandet av den nya tandvårdsreformen. Samtliga reformer träder i kraft den 1 juli 2008 och har varit aviserade tidigare i antingen budgetpropositionen eller någon annan proposition.

En annan typ av reformer som tas upp i tilläggsbudgeten är förslag som inte aviserats tidigare. Ett exempel på detta är anslaget 34:3 *Åtgärder för biologisk mångfald* på utgiftsområde 20 som i TB1 2008 föreslås öka med 50 miljoner kronor. Ytterligare ett exempel är anslaget 33:3 *Transportbidrag* på utgiftsområde 19 som ökas med 50 miljoner kronor.

På tilläggsbudget har regeringen också presenterat beloppsmässigt stora förslag av engångskaraktär. I TB2 2007 föreslås att anslagen 36:2 *Väghållning och statsbidrag* och 36:4 *Banverket: Banhållning och sektorsutgifter* ökas med 7 miljarder respektive 3 miljarder kronor för att finansiera en extra amortering av den samlade låneskulden i Riksgäldskontoret avseende väg- och järnvägsprojekt. Amorteringen skapar utrymme för framtida höjda utgifter för anslaget.

Av engångskaraktär återfinns också förslag av mindre omfattning som till exempel regeringens förslag i TB2 2007 att anslaget 28:2 *Bidrag till allmän kulturverksamhet* skulle öka med 20 miljoner kronor för att finansiera insatser inom film- och teaterområdet till minne av Ingmar Bergman. I TB1 2004, slutligen, föreslog regeringen att anslaget 5:3 *Nordiskt samarbete* på utgiftsområde 5 skulle öka med 2,1 miljoner kronor för förberedelser inför 100-årsminnet av unionsupplösningen mellan Sverige och Norge.

I TB1 2007 finns ett antal exempel på en ändring av den politiska inriktningen till följd av att en ny regering tillträdde under hösten 2006. I den tilläggsbudgeten föreslog regeringen att anslaget 10:3 *Kommunersättning vid flyktingmottagande* skulle öka med cirka 275 miljoner kronor för en ”extra ersättning till kommunerna för att skapa tydliga ekonomiska incitament för kommuner att vidta åtgärder som påskyndar etableringen av flyktingar på

arbetsmarknaden.” Regeringen föreslog också att anslaget 38:2 *Näringslivsutveckling* på utgiftsområde 24 skulle öka med 80 miljoner kronor för genomförande av program för utveckling och ökad konkurrenskraft för svensk miljöteknik.

I samma tilläggsbudget föreslog regeringen att en miljöbilspremie skulle införas och ett nytt anslag på 50 miljoner kronor uppfördes på utgiftsområde 20. Förslag om ökning av anslaget för miljöbilspremien har sedan ytterligare återkommit i TB1 2008 där anslaget 34:11 *Miljöbilspremie* på utgiftsområde 20 föreslås ökas med 240 miljoner kronor.

### 3.3.3 *Regeringens egna budgetberäkningar visar sig inte stämma*

Formellt är budgetregleringen för ett budgetår avslutad i och med att statsbudgeten antas av riksdagen. I tilläggsbudgeten finns dock förslag som förefaller vara resultatet av en löpande budgetering under pågående budgetår.

Det tydligaste exemplet på detta är inom utgiftsområde 8 Migration och anslaget 12:6 *Offentligt biträde i utlänningsärenden*. I budgetpropositionen för 2008 gör regeringen följande motivering till den föreslagna anslagsnivån:

*Regeringen följer utvecklingen och återkommer vid behov vad avser anslagets budgetering i samband med den ekonomiska vårpropositionen 2008.*

I TB1 2008 föreslår regeringen att anslaget under 2008 skall öka med 50 miljoner kronor från de 143 miljoner kronor som anvisats för 2008.

När vi studerar anslaget under några år visar det sig att det fått tillskott på tilläggsbudget varje år sedan 2001. Sammanlagt har cirka 350 miljoner kronor anvisats på tilläggsbudget mellan 2001 och 2008.

På motsvarande sätt har regeringen hanterat anslaget 4:12 *Rättsliga biträden* på utgiftsområde 4. Endast en gång sedan år 2000 har regeringen ökat anslaget i den ordinarie budgetprövningen. I stället har anslaget tillförts medel på tilläggsbudget. Sammanlagt har närmare 900 miljoner kronor tillförts på tilläggsbudget mellan 2001 och 2008. I den senaste tilläggsbudgeten, TB1 2008, föreslog regeringen en ökning på 300 miljoner kronor. Anslaget är beräknat till 1,2 miljarder kronor i budgetpropositionen för 2008.

Riksrevisionen har i tidigare granskningar uppmärksammat problem med prognoser och budgetberäkningar vilka lett till att regeringen tvingats återkomma med tilläggsbudget under löpande budgetår. I Riksrevisionens rapport 2004:25 *Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?* konstateras att regeringen vid sju tillfällen begärt sammanlagt 21 miljarder kronor på tilläggsbudget för anslaget 19:1 *Sjukpenning och rehabilitering m.m.*

på utgiftsområde 10. Granskning visade att regeringen felbedömt anslaget i budgetpropositionen under en följd av år.<sup>44</sup>

I Riksrevisionens rapport 2004:24 *Snabbare asylprövning* uppmärksammades problemet med prognoserna inom migrationsområdet, vilket hade lett till att regeringen under pågående budgetår återkom till riksdagen med tilläggsbudget.

I Riksrevisionens rapport 2006:9 *Tandvårdsstöd för äldre* granskades utformningen av tandvårdsförsäkringens ersättningssystem för äldre som infördes den 1 juli 2002. Avsikten var att reformkostnaden inte skulle få överstiga 300 miljoner kronor. Redan i TB1 2003 begärde regeringen 430 miljoner kronor och fick sedan återkomma med en begäran om ytterligare 100 miljoner kronor.<sup>45</sup> Riksrevisionens bedömning var att regeringen inte tagit tillräcklig hänsyn till så kallade dynamiska effekter av utvidgningen av förmånsgruppen från 75 år till 65 år och äldre.<sup>46</sup>

Vidare återkommer anslagen 34:11 *Miljöbilspremie* på utgiftsområde 20 och 16:7 *Bilstöd till personer med funktionshinder* på utgiftsområde 9 sådana anslag som är återkommande i tilläggsbudgeten. Anslagen förefaller inte rätt budgeterade i budgetpropositionen.

Det finns också exempel på att regeringen tvingats göra om anslagsberäkningarna därför att utgifterna blivit större än beräknat för olika typer av omstruktureringar av myndigheter. I TB2 2007 föreslog regeringen att anslaget 28:32 *Riksutställningar* på utgiftsområde 17 skulle få ytterligare 13 miljoner kronor för att täcka vissa kostnader i samband med omlokalisering till Gotland. I samma tilläggsbudget föreslog regeringen att anslaget 1:3 *Ekonomiska rådet* på utgiftsområde 2 skulle öka med 200 000 kronor för bland annat ytterligare kostnader som uppstått vid avvecklingen av myndigheten. I TB1 2007 föreslog regeringen att Statskontoret skulle få en tillfällig förstärkning på 4,5 miljoner kronor för att täcka kostnader för uppsägningar i samband med det omställningsarbete som myndigheten hade genomgått.

Slutligen kan tekniska misstag i budgeteringskedet vara en orsak till att regeringen gör en ny beräkning i tilläggsbudgeten. Ett exempel på detta är att anslaget 38:1 *Elsäkerhetsverket* på utgiftsområde 6 som i TB 1 2008 fick ytterligare 600 000 kronor på grund av att någon pris- och löneomräkning av anslaget inte gjordes i budgetpropositionen för 2008. Ett annat exempel är att anslaget 90:1 *Kungliga hov- och slottsstaten* fick ytterligare 300 000

<sup>44</sup> Riksrevisionen konstaterade i detta sammanhang att "Stora utgifter på tilläggsbudget löpande under budgetåret tenderar att göra budgetpolitiken mer kortsiktig och mindre förutsägbar, vilket står i kontrast till regeringens intentioner om en långsiktig budgetpolitik", RiR 2004:25, s. 27.

<sup>45</sup> I budgetpropositionen för 2004 ökades anslaget 13:1 *Tandvårdsförmåner m.m.* i nivå med 530 miljoner kronor. I den tabell som redovisar hur anslagsnivån är härledd utifrån ett antal förklaringsfaktorer, den så kallade härledningstabellen, redovisas ökningen i raden Volym. Visserligen berodde utgiftsökningen på att efterfrågan ökade, men det är ett diskretionärt beslut och det hade varit tydligare om det redovisats i raden Beslut.

<sup>46</sup> RiR 2006:9 *Tandvårdsstöd för äldre*, s. 40.

kronor i TB1 2007 eftersom pris- och löneomräkningen för 2007 blev felaktig.

### 3.3.4 Tilläggsbudgeten används i regeringens kortsiktiga styrning av myndigheterna

I de intervjuer vi gjort på Regeringskansliet har det framkommit flera argument för att regeringen använder sig av tilläggsbudget under löpande budgetår. Ett av argumenten är att det är bättre att ge tillskott under året jämfört med nivåmedel i budgetpropositionen eftersom det håller uppe ett förändringstryck på myndigheterna genom en senarelagd beslutstidpunkt.<sup>47</sup>

Vi har inte granskat om förändringstrycket faktiskt hålls uppe på myndigheterna som ett resultat av att regeringen använder tilläggsbudget under året. Det finns dock exempel på tillskott på tilläggsbudget som inte förefaller vara av engångskaraktär och därför lika gärna kunde ha anvisats i statsbudgeten. Till exempel fick Tullverket på TB1 2008 ett tillskott på 50 miljoner kronor.<sup>48</sup>

*För att möjliggöra en fortsatt utveckling av nya och effektivare arbetsmetoder för Tullverkets båda huvudprocesser Effektiv handel respektive Brottsbekämpning behöver myndigheten tillföras mer resurser. Tullverket måste utveckla sin styrning och samordning både inom och mellan dessa huvudprocesser. Vidare måste Tullverket utveckla effektivare metoder för att bekämpa smuggling av narkotika, alkohol och tobak liksom annan gränsöverskridande brottslighet. Lika viktigt är det att effektivisera tullhanteringen för att förbättra servicen till de företag som verkar i det legitima handelsflödet.*

Regeringens motiveringar signalerar inte att ändamålet är av engångskaraktär.

Vi ser också att förvaltningsanslag, till skillnad från vad som förväntades i förarbetena till budgetlagen,<sup>49</sup> är vanligt förekommande på tilläggsbudget.

En typ av förslag på tilläggsbudget är de som förekommer inom utgiftsområde 4. Både anslaget 4:1 *Polisen* och anslaget 4:5 *Sveriges Domstolar* har återkommande fått permanenta tillskott i budgetpropositionen. På tilläggsbudget har sedan medel förts från polisen till Säpo, till Åklagarmyndigheten och till Kriminalvårdsstyrelsen. Även Brottsförebyggande rådet och Justitiekanslern har fått tillskott genom omfördelning från polisens anslag. När det

<sup>47</sup> Intervju, Justitiedepartementets enhet för ledningsstöd och administration, 2008-05-07 och Finansdepartementets budgetavdelning, 2008-05-21.

<sup>48</sup> Detta utgör cirka 3 procent av det som anvisades i budgetpropositionen för 2008.

<sup>49</sup> Proposition 1995/96:220, s. 27.



gäller Domstolsverket har omfördelningarna gjorts till det regelstyrda anslaget 4:12 *Rättsliga biträden*.

En annan typ av förslag på tilläggsbudget beror på ny lagstiftning som innebär att myndigheten får nya uppgifter. Lagstiftningen kan ha trätt i kraft tidigare, men medelstillskottet kommer inte förrän senare under året. Exempel på detta är de 500 000 kronor som tillfördes anslaget 2:1 *Finansinspektionen* i TB2 2006. Tillsynsområdet utvidgades från juli 2006 till följd av nya regler om offentliga uppköpserbudanden på aktiemarknaden. Finansinspektionen fick även 4,8 miljoner kronor i TB1 2008 som berodde på ökade uppgifter med anledning av lagen om värdepappersmarknaden.

Två myndigheter som förekommer ofta i tilläggsbudget är Statistiska centralbyrån och Statens jordbruksverk. Av de 23 tilläggsbudgetar som presenterats sedan 1997 förekommer Statistiska centralbyrån 13 gånger och Statens jordbruksverk 11 gånger. De tillskott som myndigheterna fått på tilläggsbudget förefaller bero på att myndigheterna får nya uppgifter eller ges uppdrag från regeringen under pågående budgetår.

Slutligen finns det exempel på relativt stora tillskott som regeringen lämnade i TB2 2007 och där man kan ifrågasätta om det givit några realistiska förutsättningar för förändringar i verksamheten eftersom tillskotten kom så sent på året. Anslaget 19:6 *Försäkringskassan* på utgiftsområde 10 föreslogs få ett tillskott på 700 miljoner kronor med motiveringen:

*Förslagen i budgetpropositionen för 2008 om att minska sjukfrånvaron och de förstärkta insatserna för att minska förekomsten av felaktiga utbetalningar kommer att ställa stora krav på omställningar i Försäkringskassans verksamhet och kräver rimliga planeringsförutsättningar.*

Beslutet expedierades inte förrän i november 2007.

Regeringen föreslog ett tillskott på 250 miljoner kronor till anslaget 22:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* på utgiftsområde 13 i TB 2 2007 med motiveringen:

*Regeringens omläggning av arbetsmarknadspolitiken har inneburit stora justeringar i arbetslöshetskassornas administrativa system samt lett till ökade administrativa kostnader i övrigt. För att möjliggöra för arbetslöshetskassorna att fullfölja genomförda och aviserade förändringar inom arbetslöshetsersättningen bör anslaget ökas.*

Beslutet expedierades inte förrän i november.

### 3.4 Ofinansierade förslag på tilläggsbudget är vanligt

Budgetlagen och de budgetpolitiska målen, överskotts målet och utgiftstaket, sätter ramarna för hur förslag som har budgetpåverkan ska finansieras. Med utgångspunkt i detta ramverk har Finansdepartementet utformat ett antal så kallade finansieringsprinciper för Regeringskansliets interna budgetberedning. Finansieringsprinciperna gäller såväl för själva budgeteringsfasen som för år som är budgeterade, vilket innebär att principerna även gäller för tilläggsbudgeten. Enligt Regeringskansliets interna riktlinjer (budgetcirkulär) ska förslag till tilläggsbudget som innebär en anslagsökning åtföljas av ett förslag till finansiering genom motsvarande minskning på ett annat anslag under det aktuella budgetåret.

Vår kartläggning av 15 tilläggsbudgetar under perioden 1998–2008 visar emellertid att det är vanligt att förslag presenteras utan något förslag om finansiering.<sup>50</sup> Andelen ofinansierade förslag, i kronor räknat, är drygt 60 procent, se tabell 3.7 nedan.

**Tabell 3.7** Ofinansierade förslag på 15 TB, kronor och procent av totalt tillskott

TB	Ofinansierade förslag, tusental kronor	Ofinansierade förslag, andel av dem som får tillskott
TB1 1998	4 345	69 %
TB2 1998	77	12 %
TB1 1999	7 764	83 %
TB1 2000	4 057	69 %
TB2 2000	5 684	84 %
TB2 2002	9 002	85 %
TB1 2003	2 450	46 %
TB2 2003	4 185	90 %
TB1 2004	7 675	97 %
TB2 2004	5 778	94 %
TB1 2005	154	10 %
TB2 2006	65	8 %
TB1 2007	1 592	43 %
TB2 2007	8 213	71 %
TB1 2008	1 836	53 %
<b>Snitt</b>	<b>4 192</b>	<b>61 %</b>

Källa: Riksrevisionen.

<sup>50</sup> I TB1 2006 uppfördes ett nytt anslag på statsbudgeten 1:14 E-legitimationer på utgiftsområde 2. Finansieringen gjordes inte enligt finansieringstrappan, utan genom att regeringen drog in medel från berörda utgiftsområden, prop. 2005/06:100, kapitel 7.2, s. 167.

Finansieringsgraden skiljer sig också åt mellan förslag som presenteras på tilläggsbudgeten på våren och tilläggsbudgeten på hösten. Hela 74 procent av förslagen till ökning i tilläggsbudgeten på hösten är ofinansierade, medan 49 procent är ofinansierade i tilläggsbudgeten på våren.<sup>51</sup>

Några av de ofinansierade förslagen avser stora anslag, som arbetslöshetsersättning och sjukpenning, se tabell 3.8 nedan.

**Tabell 3.8** Ofinansierade förslag på 15 TB, antal och procent av antalet som får tillskott

TB	Ofinansierade förslag, antal	Ofinansierade förslag, andel av antalet som får tillskott
TB1 1998	5	13 %
TB2 1998	2	9 %
TB1 1999	8	24 %
TB1 2000	9	18 %
TB2 2000	5	28 %
TB2 2002	9	17 %
TB1 2003	17	35 %
TB2 2003	16	80 %
TB1 2004	13	43 %
TB2 2004	13	39 %
TB1 2005	5	15 %
TB2 2006	4	15 %
TB1 2007	18	46 %
TB2 2007	13	39 %
TB1 2008	12	29 %
<b>Snitt</b>	<b>10</b>	<b>30 %</b>

Källa: Riksrevisionen.

### 3.5 Finansieringen sker ofta genom omfördelning inom utgiftsområdet

När det under pågående budgetår uppstår utgifter som kräver medel utöver vad som anvisats av riksdagen används inom Regeringskansliet den så kallade finansieringstrappan för att finna finansieringslösningar. Stegen i finansieringstrappan är följande:<sup>52</sup>

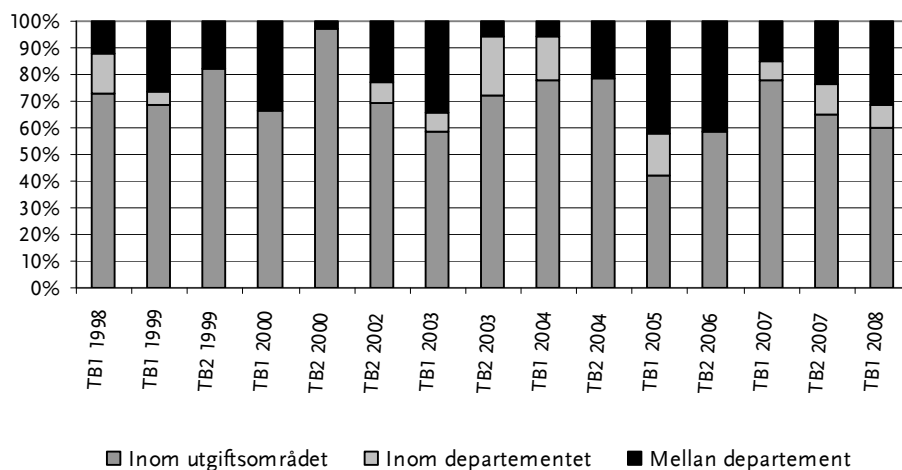
<sup>51</sup> Antalet ofinansierade förslag är också större i höstens tilläggsbudget.

<sup>52</sup> Enligt Cirkulär nr Fi2006:1, Finansdepartementet.

1. Finansiering genom höjning av anslagskredit, omfördelning av medel mellan anslagsposter, beslut om regeländringar eller andra beslut som minskar utgifterna under berört anslag
2. Finansiering genom omfördelning inom utgiftsområdet
3. Finansiering genom omfördelning mellan utgiftsområden inom samma departements ansvarsområde
4. Finansiering genom omfördelning mellan olika departements utgiftsområden.

Vi har funnit att regeringen inte beslutar om ökade anslagskrediter i någon större omfattning under pågående budgetår. I diagram 3.1 redovisas de finansieringsalternativ som använts i de 15 tilläggsbudgetar som ingår i vår kartläggning.

**Figur 3.4** Finansieringsalternativ för förslag till ökning på tilläggsbudget, procent



Källa: Riksrevisionen.

Till övervägande del använder regeringen det andra steget i finansierings-trappan, det vill säga finansierar förslagen genom omfördelningar inom utgiftsområdet. Ett typiskt exempel på detta är de omfördelningar som görs inom utgiftsområde 4 *Rättsväsendet*.

I genomsnitt över åren använder regeringen finansieringstrappans alternativ 4, det vill säga genom omfördelning mellan departementen i 20 procent av fallen. Bland dessa finns en inte obetydlig andel förslag där regeringen föreslår att uppgifter ska flyttas mellan myndigheter inom olika utgiftsområden.

### 3.6 Finansieringsförslagen ger inte utgiftseffekter

En anslagsökning på tilläggsbudget ska enligt riksdagen finansieras genom motsvarande minskning av ett annat anslag. I de interna riktlinjer som styr budgetarbetet i Regeringskansliet poängteras att anslagsförändringarna "inte ska medföra ökade utgifter" på statsbudgeten. Detta betyder att anslagsökningar ska finansieras med utgiftsminskningar.

I Finansutskottets betänkande över TB 2 1998 framhölls att "medel som inte annars skulle ha utnyttjats inte bör användas för att finansiera en utgiftshöjning. Varaktiga utgiftsökningar bör i första hand finansieras genom motsvarande varaktiga utgiftsminskningar."<sup>53</sup>

Utifrån ESV:s publicerade material om statsbudgetens utfall för 1999–2007 har vi undersökt i vilken mån de anslag som föreslagits finansiera anslagsökningarna skulle haft ett högre anslagssparande i slutet av året om de inte varit finansierade jämfört med snittet för samtliga anslag.<sup>54</sup> Resultatet framgår av 3.9.

**Tabell 3.9** Anslagssparanden för finansierare och för samtliga 1999–2007 (procent)<sup>55</sup>

	(UB-TB)/SB för finansierare	(UB-TB)/SB för samtliga
1999	5,9	3,1
2000	7,5	2,9
2001	12,6	3,4
2002	11,4	2,3
2003	5,1	4,3
2004	5,7	1,6
2005	8,6	0,9
2006	9,1	0,4
2007	8,5	3
<b>Genomsnitt</b>	<b>8,3</b>	<b>2,4</b>

Källa: Bearbetning av Statsbudgetens utfall, ESV.

Det visar sig att de anslag som använts för att finansiera förslag till utgiftsökningar i tilläggsbudgeten har ett högre anslagssparande i relation till anvisat anslag än övriga anslag. Om finansieringen av anslagsökningar på tilläggsbudget hämtas från anslag där regeringen bedömer att det kommer att finnas ett anslagssparande i slutet av året, kommer finansieringen inte att få någon utgiftseffekt. Ett sådant förfarande medför sannolikt att utgifterna ökar/blir större än de annars skulle vara eftersom medel som annars inte

<sup>53</sup> Bet. 1998/99:FiU11, s. 29.

<sup>54</sup> Vi har beräknat (Utgående balans– tilläggsbudget)/Anvisat på statsbudget.

<sup>55</sup> Vi har beräknat (Utgående balans– tilläggsbudget)/Anvisat på statsbudget.

skulle ha förbrukats (anslagssparande) tas i anspråk för att "finansiera" en anslagsökning som krävs för att klara utgifter som uppkommer under pågående budgetår.

### 3.7 Tilläggsbudgetförslagen bereds i stuprör

Beredningen av tilläggsbudgeten skiljer sig inte från hur övriga ärenden annars bereds i Regeringskansliet. Tilläggsbudgetfrågorna initieras från fackdepartementen. Det är Finansdepartementet som håller ihop processen, och det är med Finansdepartementet som fackdepartementen bereder sina förslag.

Beredningen av tilläggsbudgetförslag görs bilateralt mellan tjänstemän från fackdepartementen och den tjänsteman på Finansdepartementets budgetavdelning som ansvarar för respektive fackdepartements frågor. Diskussioner förs för vart och ett av de enskilda förslagen. Om tjänstemännen inte kan komma överens om hur en fråga ska lösas, lyfts den till den politiska nivån för ett avgörande.

För Finansdepartementet är det viktigt att klargöra om de förslag som fackdepartementen för fram verkligen är nödvändiga. Detta ansvar ligger på en enhet på Finansdepartementets budgetavdelning och är kopplat till den tjänsteman som för de bilaterala diskussionerna med fackdepartementen. Principen är att dessa tjänstemän följer en fråga "från ax till limpa".

På Finansdepartementet är det en annan enhet som samordnar budgetprocessen, vilket inkluderar tilläggsbudgeten. Arbetet innebär bland annat att de gör upp tidsplanen samt ger instruktioner för förslagets formella utformning. Denna enhet har inte någon roll att kontrollera om förslagen som kommer fram i processen är nödvändiga eller inte.<sup>56</sup>

Det förefaller som om den finansieringstrappa som, enligt de interna riktlinjerna för budgetarbetet, ska följas vid förslag om utgiftsökningar tillsammans med hur arbetet organiserats inte bidrar till en helhetssyn och omprioriteringar mellan utgiftsområden.

### 3.8 Synen på tilläggsbudgeten skiljer sig åt i Regeringskansliet

I de interna riktlinjer som styr budgetarbetet i Regeringskansliet anges att "I tilläggsbudget skall enbart tas upp anslags- och bemyndigandefrågor m.m.

---

<sup>56</sup> Intervju, Finansdepartementets budgetavdelning. 2008-05-21.

där ett riksdagsbeslut behövs under året”.<sup>57</sup> Riktlinjerna handlar i hög grad om att få fram enhetliga och korrekt utformade förslag för samtliga departement. De finansieringsprinciper som gäller i det ordinarie budgetarbetet gäller även i tilläggsbudgetprocessen. Några direkta anvisningar om vad som krävs för att ett förslag ska bli en tilläggsbudgetfråga finns inte, utan detta avgörs efter bilaterala förhandlingar mellan respektive fackdepartement och Finansdepartementet.<sup>58</sup>

Mot denna bakgrund förefaller det som om tjänstemännens syn på vilket instrument regeringen bör välja i en enskild situation är central för vilka frågor som kommer upp på tilläggsbudgeten. I våra intervjuer med tjänstemän på fyra fackdepartement (Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Socialdepartementet och Jordbruksdepartementet) framkommer att synen på tilläggsbudgeten och andra alternativ skiljer sig åt. Några menade att en förändrad anslagskredit var det första instrumentet och ett förslag på tilläggsbudget det andra, medan andra menade tvärtom att tilläggsbudgetalternativet alltid beaktades först.<sup>59</sup> Det föreföll även som om alla var säkra på att deras tolkning var den som gällde i hela Regeringskansliet.

Även det praktiska arbetet med tilläggsbudgetförslagen skiljde sig åt mellan departementen. Vissa departement började budgetåret med att vid det första prognostillfället undersöka var det skulle komma att finnas medel över i slutet av året, medan andra hade en stramare linje gentemot sina myndigheter.<sup>60</sup> Några departement uppmanade sina myndigheter att komma in med framställningar om tilläggsbudgetförslag till regeringen.

En bild som kommer fram i intervjuerna är att budgetprocessen är ständigt pågående och att frågor löses ut så snart de är färdigberedda. Tilläggsbudgeten är ett sådant tillfälle.

Att finansiera störningar med budgetkonsekvenser under året genom att myndigheterna utnyttjar befintlig anslagskredit eller genom att höja anslagskrediten upplevs generellt som negativt. Några anger att detta bara innebär att man ”lånar av framtiden” och att det kan vara svårt att återställa krediten med en oviss framtida finansiell situation.<sup>61</sup>

Ytterligare ett argument att välja tilläggsbudgeten i stället för en höjd anslagskredit är, enligt tjänstemännen, att förslag på tilläggsbudget är mer

---

<sup>57</sup> Cirkulär nr Fi2006:1, Finansdepartementet.

<sup>58</sup> Intervju, Finansdepartementets budgetavdelning, 2008-02-06.

<sup>59</sup> Intervju, Finansdepartementets samordnings- och styrningsenhet, 2008-05-12 och Jordbruksdepartementet, Sekretariatet för administration och utveckling, 2008-05-09.

<sup>60</sup> Intervju, Justitiedepartementets enhet för ledningsstöd och administration 2008-02-14, Jordbruksdepartementet, Sekretariatet för administration och utveckling, 2008-05-09 och Socialdepartementets hälso- och sjukvårdsenhet 2008-05-20.

<sup>61</sup> Intervju, Socialdepartementets hälso- och sjukvårdsenhet 2008-05-20 och Justitiedepartementets enhet för ledningsstöd och administration 2008-05-07.

transparent gentemot riksdagen.<sup>62</sup> I vår granskning finner vi dock även exempel på att regeringen löst ut frågor (helt enligt finansieringstrappan) utan att uppmärksamma riksdagen på frågan. Budgetåret 2006 beslutade till exempel regeringen att omfördela 1,6 miljoner kronor från en anslagspost till en annan på anslaget 25:11 *Statens skolverk på utgiftsområde 16* samtidigt som man beslutade att höja anslagskrediten. Samma år ökades anslagskrediten på anslaget 22:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning* på utgiftsområde 13. I villkoret till anslaget angav regeringen dessutom:

*”AMS skall i sin planering av verksamheten utgå från att anslagskrediten för anslagsposten skall användas för insatser under innevarande år”.*

---

<sup>62</sup> Intervju. Socialdepartementets hälso- och sjukvårdsenhet 2008-05-20 och Finansdepartementets budgetavdelning 2008-05-21.



## 4 Regeringens redovisning av förslagen på tilläggsbudget

I avsnitt 1.2 redovisade vi de uttalanden som riksdagen gjort om regeringens motiveringar till förslagen på tilläggsbudget. Först och främst har riksdagen uttalat att samma krav på fullgott beslutsunderlag bör kunna ställas på förslag avseende tilläggsbudget som på förslag avseende det kommande budgetåret. Kraven på motiveringarna finns i riksdagsordningen och där framgår att en proposition ska innehålla en redovisning av ärendets beredning som skälen för regeringens förslag. Dessutom har riksdagen uttalat att såväl utgiftseffekter som verksamhetseffekter av förslagen ska redovisas.

Vi har granskat regeringens redovisning av förslagen på tilläggsbudget under perioden 1997–2008. Iakttagelserna från granskningen redovisas i detta kapitel.

### 4.1 Motiveringarna är bristfälliga

Vi har funnit att motiveringarna till förslagen i tilläggsbudget i allmänhet är bristfälliga. Motiveringar till anslagsminskningar saknas antingen helt eller redovisas endast genom en notering om att anslagsminskningen finansierar en anslagsökning. Ett exempel som illustrerar detta är ur TB1 2008:

*Anslaget 33:1 Regionala tillväxtåtgärder minskas med 6 300 000 kronor för att finansiera ökningen av det under utgiftsområde 24 Näringsliv uppförda anslaget 38:1 Verket för Näringslivsutveckling: Förvaltningskostnader.*

Motiveringarna är något mer innehållsrika när det gäller förslag till anslagsökningar. Exempel på en vanligt förekommande typ av motivering återfinns i TB1 2008 och gäller anslaget 34:3 Åtgärder för biologisk mångfald:

*Bevarandet av den biologiska mångfalden är en hörnsten i regeringens miljöpolitik. Regeringen bedömer därför att anslaget bör ökas.*

Från TB2 2007 anslaget 4:12 Rättsliga biträden hämtar vi ett annat exempel på en under senare år vanligt förekommande motivering till anslagsökning:

*En ökning av antalet förordnanden av offentliga försvarare m.fl. och omfattningen av dem har medfört att utgifterna för rättsliga biträden blir högre än vad som tidigare har beräknats.*

Motiveringar till förslagen på tilläggsbudget var mer utförliga i början av undersökningsperioden och innehöll beskrivningar av bakgrunden till förslaget samt finansieringen. Ett exempel som illustrerar detta är hämtat från TB2 1999 gällande en ökning av anslaget A4 *Ersättning för nedsättning av socialavgifter* på utgiftsområde 19:

*Regeringen bedömer nu att utgifterna på anslaget A4 Ersättning för nedsättning av socialavgifter kommer att uppgå till 390 000 000 kronor. Den ökade anslagsbelastningen under år 1999 beror bl.a. på att antalet stödberättigade ökat i jämförelse med vad som tidigare beräknats. Då föreslagna regelförändringar förutsätter lagstiftning kommer de dock inte att hinna träda i kraft före den 1 januari år 2000. Regelförändringarna kommer att medföra minskade utgifter år 2000. En del av medelsbehovet kan tillgodoses med ianspråktagande av anslagskredit men anslaget behöver också höjas.*

## 4.2 Knapphändig redovisning av utgifts- och verksamhetseffekter

En princip enligt de interna riktlinjerna för budgetarbetet i Regeringskansliet och som även riksdagen har uttryckt är att anslagsförändringar inte ska medföra ökade utgifter på statsbudgeten.<sup>63</sup> Detta betyder att anslagsökningar först och främst ska finansieras genom utgiftsminskningar och inte med medel som annars inte skulle ha nyttjats.

I de tilläggsbudgetar som vi har granskat finns så gott som aldrig någon information om vilken utgiftseffekt som uppkommer vid neddragningar av anslag. Den vanligaste kommentaren från regeringen är, som vi redan konstaterat i föregående avsnitt, att tala om att minskningen av anslaget används för att finansiera en ökning av något annat anslag.

Tillsammans med vår iakttagelse från avsnitt 3.6, att anslag som är finansierare i större utsträckning än andra anslag har anslagssparanden, är detta ytterligare ett tecken på att anslagsminskningarna sällan har några utgiftseffekter. Att utgångspunkten kan vara att hitta finansiering där det finns ett potentiellt anslagssparande är något som också kommit fram i intervjuer med tjänstemän i Regeringskansliet.<sup>64</sup>

En redovisning av utgiftseffekten kan vara mindre viktig när det gäller flytt av uppgifter mellan olika myndigheter och anslag, som i exemplet från TB2 2007:

*Riksarkivet och landsarkiven har övertagit ansvaret för Sveriges Domstolars arkivmaterial. Av denna anledning bör anslaget 28:21*

<sup>63</sup> Cirkulär nr Fi2006:1, Finansdepartementet och bet. 1998/99:FiU11, s. 29.

<sup>64</sup> Intervju, Justitiedepartementets enhet för ledningsstöd och administration, 2008-02-14.

*Riksarkivet och landsarkiven ökas med 1 449 000 kronor. Finansiering sker genom att det under utgiftsområde 4 Rättsväsendet uppförda anslaget 4:5 Sveriges Domstolar minskas med motsvarande belopp.*

Riksdagens beslut om att anvisa anslag innebär att riksdagen beslutar om ändamål och belopp. Eftersom en minskning av anslag kan innebära att ändamålet med anslaget inte uppfylls är det av vikt att regeringen redovisar verksamhetseffekterna av anslagsminskningar. Finansutskottet har riktat kritik mot regeringens förslag till tilläggsbudget eftersom det inte gått att utläsa i vilken utsträckning förslagen till indragningar skulle leda till att verksamheter skulle komma att begränsas.<sup>65</sup>

Vår granskning visar att regeringen i stort sett inte redovisar verksamhetseffekterna av förslag till anslagsminskningar. Precis som när det gällde redovisningen av utgiftseffekter är det rimligt att någon redovisning inte görs av verksamhetseffekter när regeringen föreslår att uppgifter flyttas mellan myndigheter och anslag.

Vi har funnit några exempel på när verksamhetseffekterna kommenteras av regeringen. I TB1 1998 kommenteras verksamhetseffekterna så här:

*Finansiering sker genom att anslaget F1 Marknadsdomstolen minskas med motsvarande belopp under budgetåret 1998. Detta innebär ett minskat ekonomisk utrymme för Marknadsdomstolens verksamhet. Det är dock regeringens bedömning att domstolens verksamhet kan bedrivas inom det anvisade anslaget.*

I TB2 2000 minskades anslaget A10 Bostadsbidrag med motiveringen:

*Utgifterna för bostadsbidrag är starkt beroende av inkomst-, boendekostnads- och arbetslöshetsutvecklingen och därmed av den samhällsekonomiska utvecklingen i stort. Minskande arbetslöshet och ökade reallöner innebär att kostnaderna för bostadsbidrag minskar. Mot bakgrund av den senaste ekonomiska bedömningen kan därför anslaget A10 Bostadsbidrag minskas med 470 000 000 kronor.*

Vid något enstaka tillfälle har regeringen förklarat att neddragningar inte kommer att påverka verksamheten eftersom den har effektiviserats eller av andra anledningar inte förväntas ta hela anslaget i anspråk.

---

<sup>65</sup> Bet. 1996/97:FIU20 s. 234.



## 5 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen konstaterar att regeringen riskerar att inte presentera ett heltäckande budgetförslag om tilläggsbudgeten blir alltför omfattande. Detta innebär att intentionen i budgetreformen, att på rationella grunder kunna prioritera mellan olika utgiftsområden och ändamål, inte uppfylls. Den samlade bild som framkommer i Riksrevisionens granskning är att det finns en uppenbar risk att regeringen gradvis fjärrar sig från budgetreformens intentioner. Det kan leda till svårigheter för den politiska oppositionen att utforma realistiska budgetalternativ.

### 5.1 En kontinuerlig budgetprocess

När riksdagen har beslutat om statsbudgeten står statens medel till regeringens förfogande för att användas på det sätt som riksdagen bestämt.

Att använda tilläggsbudget är inte den enda möjligheten för regeringen att hantera förändrade förutsättningar. Ramanslagssystemet gör det möjligt att belasta ett anslag med ett högre belopp eftersom det finns en anslagskredit kopplad till anslaget.

Utgångspunkten i regeringsformen är att budgetregleringen för ett budgetår är avslutad i och med att statsbudgeten antas av riksdagen. Under löpande budgetår kan olika störningar med konsekvenser för statsbudgeten uppstå, vilket gör att regeringen behöver ha en viss flexibilitet samtidigt som det bör finnas en långsiktighet i budgetbeslutet. I budgetreformen infördes därför ramanslagen med möjlighet till sparande och kredit som skulle ge bättre planeringsförutsättningar och motverka "ettårstänkandet". Anslagskrediterna skulle räcka till för att täcka de eventuella störningar med budgetkonsekvenser som kunde uppstå underpågående budgetår.

#### 5.1.1 *Anslagssparande och anslagskredit räcker ofta*

En slutsats från Riksrevisionens granskning är att regeringen föreslår anslagshöjningar även när anslagssparandet och anslagskrediterna skulle räcka för att täcka förslaget. Exempelvis skulle en tredjedel av anslagen ha haft ett anslagssparande även utan tillskott på tilläggsbudget.

En anslagskredit är tänkt att kunna användas för att klara av de flesta behov av medel tillfälligt. Den får max vara 10 procent av statsbudgeten, vilket borde kunna klara flertalet tillfälliga behov. Det är få anslag som har

den maximala krediten vid ingången av ett budgetår. Trots detta höjde regeringen under en treårsperiod enbart 41 anslagskrediter medan den under samma period lämnade över 200 förslag till tilläggsbudget.

Samtidigt visar granskningen att i över hälften av förslagen till anslagsökningar hade ökningen rymts inom befintliga medel, befintlig eller utökad anslagskredit.

### 5.1.2 *Många små förslag av bestående karaktär som inte är oförutsedda*

Om utgiftsökningar är oförutsedda samt antingen omfattande eller bestående har Riksrevisionen bedömt att de är lämpade för förslag på tilläggsbudgeten. Samtliga förslag till utgiftsökningar i 15 tilläggsbudgetar är bedömda.

Sammantaget visar granskningen att drygt vart fjärde förslag är omfattande, medan flertalet av de små förslagen är bestående. Utgiftsökningarna ska även vara oförutsedda för att det ska vara lämpligt att begära tilläggsanslag. Totalt av de nära 600 bedömda förslagen är enbart cirka vart femte omfattande och oförutsett eller bestående och oförutsett. Det innebär att en av fem av förslagen om anslagshöjning enligt Riksrevisionens bedömning behöver vara på tilläggsbudgeten.

### 5.1.3 *Regeringen nyttjar varje tilläggsbudgettillfälle*

Riksrevisionen kan konstatera att det vanligt att regeringen lämnar förslag i tilläggsbudgeten om utgiftsökningar som kunde ha klarats med anslags-sparande eller befintlig eller ökad anslagskredit. Därtill har Riksrevisionen bedömt att cirka en femtedel av förslagen borde vara på tilläggsbudgeten.

När Riksrevisionen granskar förslagen finner vi att de allra flesta förslagen är egeninitierade, som nya anslag, korrigeringar av tidigare felberäkningar eller flytt av uppgifter med tillhörande medel mellan olika anslag. Regeringen presenterar även nya insatser och använder sig ibland av tilläggsbudgeten för att styra myndigheterna.

Riksrevisionen konstaterar vidare att det finns en risk att regeringens budgetförslag inte är heltäckande. Detta skulle innebära att intentionen i budgetreformen, att på rationella grunder kunna prioritera olika utgiftsområden och inkomster och utgifter, inte uppfylls. Det medför även svårigheter för den politiska oppositionen att utforma realistiska budgetalternativ.

## 5.2 Beredning utan helhetsbedömning

Budgetprocessen i sin helhet ska, även under löpande budgetår, vara stram och främja budgetdisciplinen.

När riksdagen har beslutat om statsbudgeten står statens medel till regeringens förfogande för att användas på det sätt som riksdagen bestämt. En väl fungerande budgetprocess förutsätter att regeringen använder sig av sina befogenheter på ett ansvarsfullt sätt. Då ett förslag om tilläggsbudget i praktiken innebär att riksdagen ställs inför ett fullbordat faktum utan reella möjligheter att överväga alternativa förslag är detta extra viktigt.

En förutsättning för stramhet i budgetprocessen är att olika utgifter ställs mot varandra och utgiftsökningar prövas utifrån ett fastställt ekonomiskt utrymme. Hur stark budgetdisciplinen är beror dels på i vilken utsträckning som den beslutade budgeten är och uppfattas som bindande för regeringen, dels på vilket sätt det finns möjlighet för regeringen att agera utifrån nya förutsättningar.

Underlaget till riksdagen inför budgetbeslut ska vara heltäckande och bruttoredovisat, och enligt de interna riktlinjerna ska anslagsförändringar inte medföra ökade utgifter totalt sett. Riksrevisionen har funnit att beredningen i tilläggsbudgetprocessen motverkar en helhetssyn och transparens samt riskerar den stramhet i budgetprocessen som eftersträvas.

### 5.2.1 *Ofinansierade förslag på tilläggsbudget är vanliga*

Riksrevisionens kartläggning av 15 tilläggsbudgetar under perioden visar att det är vanligt att förslag presenteras utan något förslag om finansiering. Andelen är drygt 60 procent i kronor räknat, vilket motsvarar drygt 4 miljarder i en tilläggsbudget. Det är vanligare med ofinansierade förslag på höstens tilläggsbudget än på vårens tilläggsbudget.

#### **Finansieringen sker ofta genom omfördelning inom utgiftsområdet**

När det under pågående budgetår uppstår utgifter som kräver medel utöver vad som anvisats av riksdagen används internt i Regeringskansliet den så kallade finansieringstrappan för att finna finansieringslösningar.

I granskningen visar det sig att till övervägande del finansierar regeringen förslagen genom omfördelningar inom utgiftsområdet, medan omfördelning mellan departement sker i ungefär vart femte fall.

#### **Finansieringsförslagen ger inte utgiftseffekter**

En anslagsökning på tilläggsbudget ska finansieras genom motsvarande minskning av ett annat anslag och inte öka statsbudgeten totalt.

Riksrevisionen finner att anslag som använts för att finansiera förslag till öknings i genomsnitt har högre anslagssparande än övriga anslag, vilket kan betyda att regeringen låter anslag där anslagssparande bedöms finnas i slutet av året finansiera under året uppkomna utgifter. Det skulle kunna innebära att ökade utgifter inte finansieras av utgiftsminskningar utan anslag som annars inte skulle ha använts nyttjas som finansiering. Detta bekräftas av de intervjuer som Riksrevisionen genomfört med tjänstemän i Regeringskansliet.

#### **Tilläggsbudgetförslagen bereds i stuprör**

Riksrevisionen har funnit att beredningen av tilläggsbudgeten sker bilateralt mellan tjänstemän från fackdepartementen och den tjänsteman på Finansdepartementets budgetavdelning som ansvarar för respektive fackdepartements frågor. Diskussioner förs för vart och ett av de enskilda förslagen. Den finansieringstrappa som ska följas verkar inte bidra till en helhetssyn eller till omprioriteringar mellan utgiftsområden. Granskningen visar även att det är enbart cirka vart femte förslag som finansieras med anslag från ett annat departement.

#### **Synen på tilläggsbudgeten varierar i Regeringskansliet**

På Regeringskansliet finns det inte några direkta anvisningar om vad som krävs för att ett förslag ska bli en tilläggsbudgetfråga. Riksrevisionen har också i intervjuer med tjänstemän på Regeringskansliet noterat att det finns olika uppfattningar om vilka förslag som bör komma på tilläggsbudget liksom hur det ska finansieras. Tjänstemännen redovisade även olika syn på hur och när anslagskrediterna bör användas som finansiering. En mer gemensam bild som ges är att arbetet med budgeten är ständigt pågående och att frågor löses ut så snart de är färdigberedda.

De sammantagna effekterna av Riksrevisionens iakttagelser är att det finns uppenbar risk att utgifter inte avvägs mot varandra i tilläggsbudgetprocessen då den vanligaste finansieringen återfinns inom respektive utgiftsområde samtidigt som beredningen sker mellan respektive fackhandläggare och budgetavdelningen.

Ytterligare en risk som Riksrevisionen anser finns är att genomförandefasen inte är transparent eftersom hanteringen varierar mellan departement och det inte går att förutsäga vilka frågor som hamnar på tilläggsbudget.

### **5.3 Bristande redovisning av förslagen**

När riksdagen fattat beslut om statsbudgeten förfogar regeringen över statens medel. Det är betydelsefullt hur regeringen redovisar förslag till



tilläggsbudgeten för riksdagen. En proposition ska, bland annat, innehålla en redovisning av ärendets beredning och skälen för regeringens förslag. I detta ingår bland annat att presentera problemet och ange varför man vill att riksdagen ska genomföra just detta förslag, hur problemet ska bli löst, vilka för- och nackdelar förslaget har samt vilka konsekvenser det får.

Riksrevisionen har i sin granskning av tilläggsbudgetarna funnit följande brister i regeringens redovisning av förslagen.

### 5.3.1 *Motiveringarna är bristfälliga*

Motiveringarna till förslagen i tilläggsbudget är i allmänhet bristfälliga. När anslagen föreslås minskas saknas det antingen helt motivering eller så återfinns endast en notering om att anslagsminskningen finansierar en utgiftsökning.

Då motiveringarna gäller anslagsökningar är de något mer innehållsrika vad gäller användningsområdet, men inte alltid varför behovet uppstått eller förändrats och inte heller vad regeringen gjort i ärendet före förslaget i tilläggsbudgeten. I början av den period Riksrevisionen undersökt, det vill säga i anslutning till den nya budgetprocessens införande, var motiveringar stundtals mer innehållsrika med beskrivningar av bakgrunden till förslaget samt av finansieringen.

### 5.3.2 *Knapp redovisning av utgifts- och verksamhetseffekter*

#### **Både när det gäller utgiftseffekter ...**

Anslagsökningar ska först och främst finansieras genom utgiftsminskningar och inte med medel som annars inte skulle ha använts.

I de tilläggsbudgetar som Riksrevisionen har granskat förekommer mycket sällan information om vilken utgiftseffekt som uppkommer vid neddragningar av anslag. Det förekommer också enligt Riksrevisionens intervjuer med Regeringskansliets tjänstemän att förslag om anslagsökningar görs sedan det har framkommit att medel på andra anslag inte kommer att användas under pågående budgetår, det vill säga att det inte sker några utgiftsminskningar för att tillåta utgiftsökningar. Detta styrks också av det faktum att de anslag som finansierar utgiftsökningar har fyra gånger större anslagssparande, exklusive tilläggsbudget, än samtliga anslag har.

#### **... och verksamhetseffekter**

När regeringen föreslår minskning av anslag innebär det att det finns en möjlighet att ändamålet med anslaget inte uppfylls. För att riksdagen ska kunna bedöma vad en minskning av anslaget kan få för verksamhetseffekt

på riksdagens tidigare beslut om ändamål och budget bör regeringen redovisa detta i samband med förslaget i tilläggsbudgeten.

Riksrevisionen finner i granskningen att regeringen i stort sett inte alls redovisar verksamhetseffekter av förslag till anslagsminskningar.

## 5.4 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens granskning har funnit brister i regeringens beredning och redovisning av beslutsunderlag inför tilläggsbudgeten.

Tilläggsbudgeten har förhållandevis få regleringar, vilket gör att stramhet och budgetdisciplin under löpande budgetår i stor utsträckning bestäms av hur regeringen väljer att använda möjligheten att lämna förslag på tilläggsbudgeten. Regeringen använder sig av det utrymme som finns för en kontinuerlig och flexibel budgetprocess, visar granskningen. Vidare finner Riksrevisionen en avsaknad av helhetsbedömning när förslagen i samband med tilläggsbudgeten bereds samtidigt som motiveringarna till förslagen i tilläggsbudget är bristfälliga.

Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendationer till regeringen:

### 5.4.1 *Striktare tillämpning av tilläggsbudgeten*

Regeringen bör vara mer återhållsam när det gäller omfattningen av tilläggsbudget, främst vad gäller förslag om utgiftsökningar.

Riksrevisionen anser vidare att det är av vikt att regeringen ser till att utgiftsökningar under året finansieras med utgiftsminskningar.

För att uppfylla budgetlagens intentioner om stramhet, transparens och helhetssyn anser Riksrevisionen att återhållsamhet bör gälla både vad gäller vilka behov av anslagshöjning som kan komma på tilläggsbudget och hur dessa förslag till anslagshöjningar finansieras. Riksrevisionen har bedömt förslag till anslagsökningar som rimliga för tilläggsbudget när de är oförutsedda samtidigt som de är antingen bestående eller omfattande. Ett av fem förslag i tilläggsbudgetarna har bedömts uppfylla dessa kriterier.

### 5.4.2 *Förtydliga Regeringskansliets interna riktlinjer*

Genom att förtydliga Regeringskansliets interna riktlinjer kan regeringen komma till rätta med olikheterna mellan olika departement i vilka förslag som kommer på tilläggsbudget, i hur beredningen sker samt i hur förslagen finansieras och motiveras. Riksrevisionen menar vidare att ärendets beredning liksom utgifts- och verksamhetseffekterna ska beskrivas i motiveringen av förslagen.

I de intervjuer som Riksrevisionen genomfört med tjänstemän vid ett antal departement framkom att synen på tilläggsbudgeten varierar. Detta intryck stärks av att granskningen visar att olika typer av behov och förslag till anslagsökningar kan komma i fråga för tilläggsbudgeten.

En högre grad av enhetlighet i beredningen ökar transparensen och tydligheten i tilläggsbudgeten.

Riksrevisionen anser att regeringen bör överväga att pröva reglering av tilläggsbudgeten i samband med den aviserade översynen av budgetlagen.



## Referenser

### Litteratur

- Gleich, H. (2003), *Budget institutions and fiscal performance in Central and Eastern European Countries*, European Central Bank, Working Paper No. 215
- Molander, P. (1992), *Statsskulden och budgetprocessen*, Ds 1992:126
- Petrén, G. (1980), *Sveriges grundlagar*
- von Hagen, J. (1992), *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities*, EEC Economic Papers 96

### Riksdagstryck

- Regeringens proposition 1973:90 *Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning*
- Regeringens proposition 1986/87:100 *Budgetpropositionen för budgetåret 1987/88*
- Regeringens proposition 1995/96:220 *Lag om statsbudgeten*
- Regeringens budgetproposition 2004/05:1
- Riksdagens betänkande 1973:KU26
- Riksdagens betänkande 1986/87:FiU10
- Riksdagens betänkande 1996/97:KU3
- Riksdagens betänkande 1993/94:KU18
- Riksdagens betänkande 1999/2000:FiU11
- Finansutskottets yttrande 1995/96:FiU8y
- Talmanskonferensen skrivelse 1993/94:TK1
- Talmanskonferensen skrivelse 1993/94:TK2

### Övriga källor

- Cirkulär nr F2006:1, Finansdepartementet
- Ds 1997:1 *Propositionshandboken*
- ESV, *Statsbudgetens utfall 1999*, Publikation 1999:9
- ESV, *Statsbudgetens utfall 2003*, Publikation 2004:7
- ESV, *Statsbudgetens utfall 2007*, Elektronisk publicering
- Riksrevisionen, *Redovisning av myndigheters betalningsflöden*, 2006:6
- Riksrevisionen, *Snabbare asylprövning*, 2004:24
- Riksrevisionen, *Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?*, 2004:25

### *Intervjuförteckning*

Finansdepartementets budgetavdelning 2008-05-21

Finansdepartementet samordnings- och styrningsenhet och enheten för  
finansiell rättsekonomi 2008-05-12

Jordbruksdepartementets enhet för administration och utveckling 2008-  
05-09

Justitiedepartementets enheter för ledningsstöd och administration,  
styrning inom migrationsområdet samt för polisfrågor och allmän  
ordning och säkerhet 2008-05-07 och 2008-05-16

Socialdepartementets enhet för hälso- och sjukvård 2008-05-20

## Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrts 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 Premiepensionens 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?  
2004:26 Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet  
2004:27 Stödet till polisens brottsutredningar  
2004:28 Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag  
2004:29 Kontrollen av strukturfonderna  
2004:30 Barnkonventionen i praktiken
- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite  
2005:2 Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället  
2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet  
2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen  
2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik  
2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?  
2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning  
2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser

- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?
- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården



- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar
- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsuppdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsuppdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidans kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?

- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmålet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildande stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall – med vind i ryggen?
- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare
- 2007:31 Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform
- 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen
- 2008 2008:1 Pandemier - hantering av hot mot människors hälsa
- 2008:2 Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena
- 2008:3 Staten och pensionsinformationen
- 2008:4 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter
- 2008:5 Högskolelärares bisysslor
- 2008:6 Regler och rutiner för indirekt sponsring  
– tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?
- 2008:7 Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning
- 2008:8 Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser
- 2008:9 Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser
- 2008:10 Riksrevisorernas årliga rapport 2008
- 2008:11 Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd
- 2008:12 Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera
- 2008:13 Svenskundervisning för invandrare (sfi) – En verksamhet med okända effekter
- 2008:14 Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse
- 2008:15 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition
- 2008:16 Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se