

1 Revisorernas granskning

Riksdagens revisorer har genomfört en granskning av regeringens redovisning av resurser. Granskningen initierades av revisorerna själva.

Riksdagens revisorer har i ett flertal tidigare rapporter kritiserat regeringens redovisning av resurser. Granskningarna har behandlat rättsväsendet, det svenska biståndet, det militära försvaret, grundskoleutbildningen och primärvården. Revisorerna har pekat på att redovisningen utelämnat viktiga förhållanden, saknat jämförelseobjekt eller på annat sätt inte varit helt rättvisande. Genom att använda längre tidsserier och internationella jämförelser har revisorerna kunnat visa på en annan bild av resursförbrukningen än den som framträder i regeringens redovisning. Bland annat visade revisorerna att polisen och kriminalvården mellan åren 1985 och 1996 fått allt större resurser till sitt förfogande, att de svenska försvarsutgifterna internationellt sett är höga samt att Sverige i jämförelse med olika OECD-länder satsar mycket resurser på grundskoleutbildningen.

I den aktuella granskningen presenterar Riksdagens revisorer exempel på alternativ redovisning av resurser. Syftet är att visa att det faktiskt går att ta fram och rapportera jämförande information. Det finns dock vissa problem med att i efterhand skapa tidsserier över statsbudgetens utfall. I granskningen analyseras problem på grund av s.k. engångshändelser, ändrade budgeterings- och redovisningsprinciper, förändringar i budgetstrukturen samt den snabba förändringen av anslagens omfattning, syfte, benämning o.d.

Underlaget till granskningen bygger på bestämmelserna i lagen (1996:1059) om statsbudgeten, regeringens interna regler för utformning av budgetpropositionen samt vad regeringen redovisat i budgetpropositioner, andra propositioner och skrivelser till riksdagen under en följd av år. Vidare har intervjuer genomförts med representanter för Finansdepartementet och Ekonomistyrningsverket. Ytterligare underlag för beräkning av tidsserier över statsbudgetens utfall m.m. har inhämtats från Ekonomistyrningsverket och Statistiska centralbyrån.

Revisorernas granskning, överväganden och förslag redovisades i rapporten 1999/2000:10 Regeringens redovisning av resurser inom olika politikområden. Rapporten återfinns som bilaga 1 till denna skrivelse.

Rapporten har också remissbehandlats. Svar har inkommit från Ekonomistyrningsverket, Konjunkturinstitutet, Riksrevisionsverket, Statistiska centralbyrån samt Statskontoret. Riksrevisionsverkets remissvar är kortfattat. Myndigheten avser att närmare redovisa sin syn på möjligheterna att förbättra regeringens redovisning av resurser ”vid remissbehandlingen av den aviserade promemorian från Vesta-projektet”. Expeditionschefen i Finansdepartementet bereddes tillfälle att yttra sig över rapporten, men valde att inte lämna något svar.

2 Revisorernas överväganden och förslag

Den principiella utgångspunkten för revisorernas överväganden är att demokratin bäst försvaras av välinformerade medborgare. Inte minst gäller detta information om den statliga resursförbrukningen. De brister i regeringens redovisning av resurser som revisorerna tidigare konstaterat måste därför åtgärdas på ett långsiktigt och systematiskt sätt. Revisorerna utvecklar i det följande hur detta kan ske i form av krav på regeringens resursredovisning, införande av regler för ändringar i anslagsstrukturen, högre prioritet för regeringens och myndigheternas utvecklingsarbete samt en bättre samordning av den internationella statistikrapporteringen.

2.1 Det finns brister i regeringens redovisning av resurser

Rapporten

I rapporten beskriver Riksdagens revisorer förekomsten av jämförande information i form av tidsserier eller internationella jämförelser. Sådan information är ett lämpligt sätt att göra redovisningen av resurser mer rättvisande i enlighet med de krav som framställs i lagen (1996:1059) om statsbudgeten samt uttalanden från finansutskottet i samband med behandlingen av 1999 års ekonomiska vårproposition. Jämförande information gör det också möjligt för utomstående läsare att skapa sig en uppfattning om den relativa storleken av regeringens budgetförslag.

I budgetpropositionen sker regeringens redovisning av resurser främst i form av standardiserade tabeller. Utöver dessa tabeller innehåller redovisningen få exempel på jämförande redovisning. Huvuddelen av redovisningen i budgetpropositionen handlar i stället om genomförd verksamhet samt i viss mån vilket resultat denna verksamhet gett upphov till. Denna bild av regeringens redovisning av resurser bekräftas av Statskontorets rapport Resultatredovisning och resultatbedömning i BP 2000.

Revisorerna har funnit att även redovisningen av resurser i andra dokument än budgetpropositionen är knapphändig. Detta bekräftas av berörda departement. I propositionen Förändrad omvärld – omdanat försvar (prop. 1999/98:74) redovisar regeringen däremot ett flertal internationella jämförelser samt försvarsanslagens utveckling över tiden.

Samtidigt kan revisorerna, mot bakgrund av den genomgång som gjorts av riksdagsbeslut och utskottsbetänkanden, konstatera att de krav som riksdagen riktar direkt mot regeringens redovisning av resurser är relativt få. I och med

budgetlagen och genom uttalanden från finansutskottet ställer riksdagen krav på regeringens redovisning, men dessa krav är i första hand riktade mot redovisningen av verksamhet, resultat och måluppfyllelse.

Generellt sett efterlyser revisorerna resursinformation som täcker längre perioder samt jämförelser mellan Sverige och andra länder. Revisorerna vill i sammanhanget särskilt framhålla vikten av att redovisade tidsserier, tabeller och diagram följs av kommentarer som på ett tydligt sätt förklarar förändringar och trender i resursutvecklingen. Utan förklarande kommentarer är inte den jämförande informationen lika användbar som beslutsunderlag.

I rapporten pekar revisorerna även på möjligheten att utskotten i samband med beredningen av regeringens budgetförslag i ökad grad uppmärksammar tillgången (eller bristen) på jämförande information om resursförbrukning. Revisorerna efterlyser tydliga krav på regeringens löpande redovisning av resurser samt regler för hur den jämförande redovisningen bör utformas för de olika specifika politikområdena.

Remissinstanserna

Ingen av de remissinstanser som yttrat sig över rapporten har anfört någon avvikande mening mot revisorernas påstående om att det finns brister i regeringens redovisning av resurser. Två av de remissinstanser som yttrat sig över rapporten håller med revisorerna om att man bör ställa krav på regeringens redovisning av resurser. Övriga remissinstanser kommenterar inte denna del av rapporten.

Ekonomistyrningsverket anser att ”det är viktigt och intressant” att Riksdagens revisorer granskar regeringens redovisning av resurser. Myndigheten anför samtidigt att det finns ”ett generellt dilemma mellan ’stabilitet i tidsserier’ och politikens rättmätiga behov av att kunna göra strukturförändringar av olika slag”. Ekonomistyrningsverket ifrågasätter samtidigt om det är ändamålsenligt att redovisa långa tidsserier i den årliga budgetpropositionen. Sådan information bör enligt myndigheten även fortsättningsvis publiceras av Ekonomistyrningsverket inom ramen för Sveriges officiella statistik.

Ekonomistyrningsverket menar också att riksdagen på ett tydligare sätt bör formulera sina krav på önskad ekonomisk information.

Konjunkturinstitutet instämmer med revisorernas beskrivning av brister inom den nuvarande redovisningen. Man säger t.ex. att ”rapportens förklaringar till orsakerna bakom dessa brister motsvarar huvudsakligen institutets erfarenhet av arbetet med redovisning av resursutnyttjandet inom olika utgiftsområden” och att ”rapporten förmedlar en bild av den nuvarande budgetredovisningens brister på ett mycket sakligt och insiktsfullt sätt”.

Konjunkturinstitutet menar också att krav bör ställas på en tydligare löpande redovisning av resurser samt att man borde kräva en mer stabil innehållsstruktur för texten och tabellerna i regeringens budgetpropositioner. Institutet menar att ”viktig information kan byta plats inom ett avsnitt, flyttas mellan olika avsnitt utan någon hänvisning eller utelämnas helt efter en proposition” samt att ”vissa tabeller publiceras endast vid ett tillfälle”. Detta försvårar, enligt institutet, arbetet med att jämföra olika budgetuppgifter över tiden och att använda propositionerna som besluts- och analysunderlag.

Statistiska centralbyrån håller med om att det finns ett stort behov av information om den offentliga sektorns användning av resurser och att den internationella jämförbarheten behöver förbättras.

Statskontoret skriver att man delar revisorernas uppfattning att det är angeläget att regeringen i budgetpropositionen och andra propositioner för riksdagen redovisar anslagsutvecklingen på ett sådant sätt att riksdagens ledamöter kan följa den historiska utvecklingen under åtminstone en femårsperiod och att jämförelser kan göras med andra länder.

Riksrevisionsverket skriver att man i likhet med revisorerna anser att det finns ett betydande utrymme för förbättringar av regeringens resursredovisning.

Revisorernas överväganden

I rapporten konstaterar Riksdagens revisorer att förändringar i redovisningsstrukturen orsakar problem när man i efterhand ska ta fram tidsserier över resursförbrukningen. I rapporten pekar revisorerna även på problemet med att man i Sverige har en redovisningsstruktur som skiljer sig från internationellt accepterade fördelningar av t.ex. statlig konsumtion på olika ändamål.

Detta innebär inte, enligt revisorernas mening, att riksdagens och regeringens möjligheter att förändra en redovisningsstruktur bör begränsas. Däremot vill revisorerna understryka vikten av att det finns underliggande system och beräkningsmetoder som möjliggör jämförelser mellan resursredovisningen före förändringen och resursredovisningen efter förändringen. Tillgången till jämförande information är, enligt revisorernas mening, av avgörande betydelse för att systemet med mål- och resultatstyrning ska kunna fungera. Beslut om att anvisa medel till en viss verksamhet måste bygga på rättvisande information om verksamhetens tidigare resultat och resursförbrukning. Jämförelser över tiden måste kunna göras och informationen ska lämnas till riksdagen. Det räcker inte med att tidsserier publiceras inom ramen för Sveriges officiella statistik.

Revisorerna menar att det finns ett problem i avvägningen mellan mål- och resultatstyrningens krav på redovisning av utgifter och kostnader inom statsförvaltningen och de krav på insyn och enkelhet som kan ställas på statsbudgeten. En alltför komplex struktur riskerar att minska riksdagens och allmänhetens möjligheter att på ett enkelt sätt tillägna sig redovisningen av resursutvecklingen för statens olika åtaganden. Detta innebär att regeringen har en viktigt uppgift att filtrera och sammanställa myndigheternas ekonomiska redovisning så att riksdagen och allmänheten kan ta till sig informationen på ett enkelt sätt. Detta gäller särskilt i samband med förändringar av redovisningsstrukturen.

Regeringens redovisning till riksdagen kring frågor om statsbudgeten regleras av lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Revisorerna menar att denna bör kompletteras så att det tydligt framgår att jämförande information avseende resursförbrukningen, t.ex. i form av långa tidsserier och internationella jämförelser, utgör ett sätt att uppfylla lagens krav på rättvisande information. En sådan bestämmelse bör framgå av lagen (1996:1059) om statsbudgeten eller regleras i annat lämpligt sammanhang.

I rapporten redovisar revisorerna finansutskottets betänkande med anledning av 1999 års ekonomiska vårproposition (bet. 1998/99:FiU20). I betänkandet angav utskottet ett antal riktlinjer för utvecklingen av regeringens redovisning inför budgetpropositionen för år 2000. Genom att ange riktlinjer kan utskottet påverka regeringens redovisning. Därigenom kan sådana riktlinjer även utgöra ett verkningsfullt medel för att öka mängden av jämförande information i regeringens redovisning av resurser, vid sidan av bestämmelserna i lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Även påpekanden från sak-utskotten om behovet av jämförande information i fråga om resursförbrukningen inom det aktuella politikområdet kan fylla denna funktion.

Konjunkturinstitutet är starkt kritiskt till regeringens redovisning i budgetpropositionen. Revisorerna delar denna kritik, men vill samtidigt påpeka att det pågår ett arbete inom Regeringskansliet (den s.k. tvåårsöversynen under ledning av Finansdepartementet) med syfte att förbättra redovisningen i bl.a. budgetpropositionen. Revisorerna erfar att det årligen görs en översyn av Regeringskansliets interna anvisningar för budgetpropositionens innehåll, disposition, grafiska framställning m.m. Revisorerna menar att det är viktigt att man i detta utvecklingsarbete uppmärksammar de problem som Konjunkturinstitutet pekar på och att man strävar efter att uppfylla de kvalitetskrav på redovisning i tabeller och texter som Regeringskansliet självt satt upp.

Revisorerna konstaterar att regeringens redovisning till riksdagen inte i tillräcklig omfattning innehåller jämförande information om resursförbrukningen inom de olika politikområdena. Revisorerna menar att regeringen bör redovisa information om hur resursförbrukningen för de verksamheter som finansieras över statsbudgeten förändrats under en längre tidsperiod. Regeringen bör också redovisa information om internationella jämförelser av resursförbrukningen i den mån relevant statistik för andra länder finns att tillgå. Redovisningen av jämförande information bör ske regelbundet.

Riksdagens revisorer konstaterar samtidigt att det finns ett behov av att förtydliga riksdagens krav på regeringens redovisning av resurser.

Revisorerna föreslår

- att regeringen utreder hur jämförande information om resursförbrukningen för de verksamheter som finansieras över statsbudgeten kan redovisas, med vilken periodicitet denna redovisning ska göras samt hur bestämmelser avseende detta ska utformas.

2.2 Regler bör införas för ändringar i anslagsstrukturen

Rapporten

Granskningen visar att det är svårt att erhålla kvalitetssäkrat källmaterial över statsbudgetens utfall fördelat på politikområden.

Det grundläggande problemet – om man i efterhand vill skapa sig uppfattning om utgiftsutvecklingen inom ett specifikt område – är att anslagsstrukturer ändras med jämna mellanrum. Inom vissa politikområden har dessa förändringar varit mera omfattande än inom andra.

Av de granskade områdena har t.ex. försvaret genomgått ett flertal stora förändringar under 1990-talet (från vad som kan beskrivas som en detaljerad organisationsstruktur till en mer processororienterad struktur). För områden som hälsovård och sjukvård samt förskola, skola och vuxenutbildning utgör bara den avsevärda mängden olika anslag ett hinder för att en utomstående granskare enkelt ska kunna skapa sig en uppfattning om utgiftsutvecklingen.

Ett annat svårbemästrat problem än strukturförändringar är "osynliga" förändringar som att man utvidgar eller minskar ett anslags syfte och ändamål, men behåller benämningen oförändrad. Även det motsatta förhållandet, i sak samma anslag men med helt ny eller snarlik benämning, ställer till problem.

För att komma till rätta med detta anser Riksdagens revisorer att regeringens agerande vid ändringar i anslagsstrukturen bör regleras. Regeringen ska inte kunna ändra vare sig enskilda anslag eller hela anslagsstrukturer utan att först se till att det finns system som gör det möjligt att på ett enkelt sätt relatera anslagen före ändringen till anslagen efter ändringen.

Remissinstanserna

Två av de remissinstanser som yttrat sig över rapporten håller med revisorerna på denna punkt. En håller inte med. Övriga remissinstanser kommenterar inte denna del av rapporten.

Ekonomistyrningsverket delar revisorernas uppfattning om att det behövs regler för hur den jämförande informationen bör utformas och att det vid ändringar i anslagsstrukturen vidtas åtgärder som gör det möjligt att relatera anslagen före ändringen till anslagen efter ändringen.

Konjunkturinstitutet håller med revisorerna om att krav bör ställas på en tydligare löpande redovisning av resurser samt att det behövs regler för utformningen av den jämförande redovisningen. Institutet framhåller särskilt att regeringen antingen borde undvika nettoredovisning av utgifter på inkomstsidan eller i stället tydligt rapporterar detta vid varje budgettillfälle.

Statskontoret anser inte att en reglering i lag eller förordning är nödvändig och hänvisar till Finansdepartementets anslagsdatabas, som ska göra det möjligt att följa anslagen över tiden.

Revisorernas överväganden

Revisorerna menar att frågan om jämförbarhet över åren generellt sett inte fått tillräcklig uppmärksamhet när man förändrat strukturen för statsbudgeten som helhet eller vad gäller enskilda anslag. Detta kan innebära ett problem om man i efterhand ska skapa tidsserier med hjälp av t.ex. sådana databaser som byggts upp inom Regeringskansliet. Det måste finnas system som gör att redovisningen före ändringen blir jämförbar med redovisningen efter ändringen.

Revisorerna menar att underhållet av en databas, i fråga om inmatningar av värden eller justeringar av underliggande beräkningsmodeller, förenklas om man redan innan en förändring av redovisningsstrukturen tagit fram beräkningssystem och förtydliganden. Därigenom minskar risken för feltolkningar och missförstånd om hur beloppen före och efter förändringen ska relateras

till varandra. Revisorerna menar också att arbetet med databaser kräver kompetent personal och tekniska stödssystem. Därigenom blir arbetet känsligt för personalomsättningar och tekniska problem.

I rapporten pekar revisorerna på nackdelarna med att jämförande information tas fram som engångshändelse. Revisorerna efterlyser i detta sammanhang ett systemtänkande. Även av detta skäl förordar revisorerna bestämmelser som tvingar regeringen att säkerställa tillgången till jämförbar information innan man genomför en förändring av statsbudgetens struktur eller av enskilda anslag.

Revisorerna föreslår

- att regeringen överväger hur regler ska utformas, som ska säkerställa tillgången till jämförande information innan en förändring av statsbudgetens struktur eller av enskilda anslag genomförs.

2.3 Utvecklingsarbetet måste ges högre prioritet

Rapporten

Riksdagens revisorer konstaterar att Regeringskansliet, Ekonomistyrningsverket och Statistiska centralbyrån bedriver olika verksamheter som har det gemensamma syftet att ta fram jämförande information. Revisorerna menar dock att regeringens och myndigheternas olika projekt för att i efterhand ta fram kvalitetssäkrade tidsserier över statsbudgetens utfall måste ges högre prioritet. Revisorerna anser också att frågan om att utveckla jämförande information måste beaktas i regeringens och myndigheternas olika parallella utvecklingsprojekt. Det gäller bl.a. det s.k. Vesta-projektet.

Inom Finansdepartementet arbetar man med en databas med information om statsbudgetens utfall, till att börja med för år 1999 och år 2000. Databasen beräknas kunna läggas ut på Regeringskansliets intranät under våren 2000. Det underlag som här tas fram är omfattande och kan fördelas på ett stort antal underposter. Till exempel kan man jämföra det faktiska utfallet för någon del av statsbudgeten med tidigare prognoser. Ambitionen är att databasen så småningom även ska täcka in sifferunderlag för fem år bakåt i tiden. Det är dock ovisst när denna ambition kan realiseras.

Finansdepartementet arbetar också med en databas som är baserad på de anvisade anslagen. Utvecklingsarbetet går ut på att spåra hur dessa ändrats genom åren. Ambitionen är att bemästra samtliga de problem som finns med att efterkonstruera tidsserier som beskrivits tidigare, dvs. s.k. engångshändelser, ändrade budgeterings- och redovisningsprinciper, förändringar i budgetstrukturen (från huvudtitel till utgiftsområde, t.ex.), den snabba förändringen av anslagens omfattning, syfte, benämning o.d. samt ändrat budget- och räkenskapsår. Under första halvåret 2000 beräknas databasen kunna innehålla tidsserier för statsbudgetens utfall på utgiftssidan för anslag, utgiftsområden m.m. fr.o.m. budgetåret 1988/89.

Ekonomistyrningsverket har ansvar för att leverera underlag till Regeringskansliets budgetarbete och därav ibland presentera uppgifter om statens kostnader och utgifter. Sådana uppgifter presenteras t.ex. i Statsbudgetens

utfall, Statens Finanser samt i budgetprognoserna. Ekonomistyrningsverket har ambitionen att i kommande utgåvor av Statsbudgetens utfall presentera tidsserier för statsbudgetens saldo, underliggande saldo, totala utgifter och totala inkomster m.m., men inte detaljerade tabeller på anslagsnivå eller inkomstitel. Denna typ av tidsserier tar Ekonomistyrningsverket fram på eget initiativ.

År 1999 startades ett arbete inom det s.k. Vesta-projektet med syfte att finna en ny avgränsning av statsbudgeten. Man vill att statsbudgeten ska kunna presenteras i termer av intäkter, kostnader, inbetalningar och utbetalningar samt tillgångar och skulder. Samtidigt är man medveten om behovet av möjligheten till internationella jämförelser av olika aspekter av den offentliga sektorn. Enligt projektets uppdragsbeskrivning är detta en viktig aspekt som kan läggas på statsbudgetens avgränsning.

Remissinstanserna

Konjunkturinstitutet håller med revisorerna om att utvecklingsinsatserna inte prioriteras tillräckligt mycket. Institutet anför också att man deltar aktivt i arbetet genom att ta fram en ”länkmodell” för översättning av information mellan statsbudgeten och nationalräkenskaperna.

Övriga remissinstanser kommenterar inte denna del av rapporten. *Ekonomistyrningsverket* anför däremot att man under hösten 2000 startar ett projekt med syfte att kartlägga de behov av historisk ekonomisk information om statlig ekonomi som finns hos i första hand myndigheten själv samt i Regeringskansliet. Utfall på statsbudgeten, underlag för årsredovisning för staten, finansstatistik samt metadata kring denna information ska göras mer tillgängliga. Myndighetens ambition är att ”dels kunna presentera informationen i respektive års struktur, dels att kunna presentera helt jämförbara tidsserier över äldre år”.

Revisorernas överväganden

Att regeringen och myndigheterna bedriver flera parallella utvecklingsinsatser inom detta område behöver i sig inte betyda att samordningen är bristande. Revisorerna vill inte heller uttala sig om den kvalitet med vilken arbetet i dessa utvecklingsinsatser bedrivs.

Flera av utvecklingsinsatserna går ut på att bygga upp databaser som sedan successivt ska fyllas med information samt omsluta en allt längre period bakåt i tiden. Revisorerna vill erinra om att värdet av informationen i dessa databaser beror på vilken validitet som kan tillskrivas den. De löpande inmatningarna och de underliggande beräkningssystemen måste vara av hög kvalitet. Riksdagen bör även löpande ges möjlighet att bedöma informationens pålitlighet.

Revisorerna föreslår

- att regeringen ger ökad prioritet åt arbetet med utveckling av system för att tillgodose behovet av jämförande information.

Rapporten

Revisorerna har låtit Statistiska centralbyrån undersöka förekomsten av internationell statistik över statsbudgetens utfall fördelat på politikområden samt offentlig konsumtion fördelad på ändamål. Statistiska centralbyråns undersökning visar bl.a. att det är ont om just denna typ av information.

Det finns ett antal producenter av internationell statistik, vilka bygger upp databaser baserade på nationella data. De tre mest intressanta i detta fall är Europeiska unionens statistikbyrå Eurostat, OECD samt Internationella valutafonden.

På samma sätt som det finns olika mottagare av nationella data finns det i Sverige olika leverantörer och olika typer av information. Statistiska centralbyrån samarbetar med Eurostat och rapporterar in nationalräkenskapsdata. Ekonomistyrningsverket levererar annan ekonomisk statistik till den Internationella valutafonden samt OECD. OECD har även mottagit statistik direkt från Finansdepartementet. Enligt Statistiska centralbyrån sker dessa olika inrapporteringar parallellt med varandra med ingen eller liten samordning.

Revisorerna föredrar att basera internationella jämförelser i första hand på nationalräkenskapsdata, företrädesvis inhämtade från Eurostat. Denna typ av information torde, på grund av bakomliggande gemensamma system och definitioner, vara såväl relevant som rättvisande. I sin undersökning av tillgängligt material har dock Statistiska centralbyrån meddelat att man från svensk sida ännu inte rapporterat in någon statistik till Eurostat. Detta beror på att Statistiska centralbyrån först lagt sina resurser på införandet av det europeiska nationalräkenskapssystemet 1995. De internationella jämförelser som revisorerna redovisar i rapporten bygger i stället på ett av Statistiska centralbyrån bearbetat underlag från OECD.

Det grundläggande problemet som begränsar möjligheterna att göra rättvisande internationella jämförelser är att rapporteringen till de internationella organ som tillhandahåller sådan statistik inte är fullständig. Granskningen visar att detta särskilt gäller statistik om statsbudgetens utfall fördelat på politikområden eller offentlig konsumtion fördelad på ändamål. I Sverige är ansvaret för den internationella rapporteringen delat. Olika myndigheter redovisar till olika internationella organ enligt olika system.

Revisorerna efterlyser större samordning av dessa parallella verksamheter. Detta skulle i förlängningen kunna innebära att en myndighet ges det övergripande ansvaret för den svenska rapporteringen av statistiska uppgifter kring statsbudgetens utfall och den offentliga konsumtionen.

Remissinstanserna

Två av de remissinstanser som yttrat sig över rapporten håller inte med revisorerna på denna punkt. En remissinstans håller med revisorerna. De övriga två kommenterar inte denna del av rapporten.

Ekonomistyrningsverket anför att den internationella rapporteringen görs i tre system: nationalräkenskaper, statsbudget och den Internationella valutafondens egna system Government Finance Statistics. Myndigheten anför att

det mellan dessa system föreligger definitionsskillnader, som gör att systemen inte är helt jämförbara. Myndigheten menar att en samordning av statistik-ansvaret för samtliga tre system på en myndighet förefaller svår att genomföra.

Ekonomistyrningsverket erinrar dessutom om lagen (1992:889) och förordningen (1992:1668) om den officiella statistiken och menar att det är oklart om revisorernas förslag innebär att detta regelsystemet ska ersättas. Myndigheten motsätter sig ett sådant förslag eftersom ”det helt strider mot de grundläggande principer” som gäller för ansvarsfördelningen inom statistikområdet.

Statskontoret anser inte att en överordnad myndighet bör ges ansvaret för den internationella statistikrapporteringen och varnar för att det skulle innebära ”ökad byråkrati och tröghet i systemet”. I stället bör respektive statistikproducent ansvara för rapporteringen, ”dvs. Ekonomistyrningsverket när det gäller statsbudgetens utfall och Statistiska centralbyrån när det gäller den offentliga konsumtionen”.

Statistiska centralbyrån instämmer i revisorernas problembeskrivning. Man ser att det finns risk för att jämförbarheten minskar p.g.a. att man använder olika avgränsning av staten eller den offentliga sektorn eller att man rapporterar med olika grad av aktualitet utan att olikheter kommenteras eller dokumenteras. Detta skulle, enligt myndigheten, elimineras om en myndighet ges det övergripande ansvaret. Man säger också att den faktiska produktionen kan, där så befinns lämpligt av t.ex. praktiska skäl, utföras även av andra myndigheter. Avslutningsvis förklarar Statistiska centralbyrån sig vara beredd att ta på sig detta ansvar, under förutsättning att erforderliga medel ställs till förfogande för uppgiften.

Revisorernas överväganden

Riksdagens revisorer skiljer mellan ansvaret för produktion av statistik och ansvaret för rapportering av statistiska uppgifter till internationella organisationer. Revisorernas förslag i rapporten omfattar ansvaret för rapporteringen.

Frågan om en samordning av den internationella rapporteringen av statistiska uppgifter kring statsbudgetens utfall och den offentliga konsumtionen berör regelsystemet för Sveriges officiella statistik. I dag finns en struktur med ett tjugotal statistikansvariga myndigheter. Var och en av dessa myndigheter ansvarar, inom sina avgränsade områden, för produktionen av Sveriges officiella statistik. Den granskning revisorerna genomförde omfattade ingen analys av hur detta system fungerar.

Revisorerna menar däremot att det i lagen (1992:889) och förordningen (1992:1668) om den officiella statistiken inte finns någon bestämmelse som motsäger att den internationella rapporteringen av statistiska uppgifter kring statsbudgetens utfall och den offentliga konsumtionen kan samordnas under en myndighet. Inte heller kan revisorerna se att en sådan åtgärd måste innebära att hela det nuvarande regelsystemet byts ut.

Revisorerna konstaterar att Statistiska centralbyrån ser fördelar med en samordning. Det är viktigt att de statistikansvariga myndigheterna inte använder olika avgränsningar av staten. Rapporteringen bör heller inte göras

med olika grad av aktualitet utan att olikheter kommenteras eller dokumenteras. Detta ställer höga krav på kvaliteten i rapporteringen. Revisorerna menar att nivån på kvaliteten lättare kan upprätthållas om ansvaret för den internationella statistikrapporteringen inte är delat mellan olika myndigheter. Revisorerna menar vidare att de problem av praktisk karaktär som anförts mot en samordning mer än väl övervägs av de fördelar revisorerna beskriver i rapporten.

Revisorerna föreslår

- att regeringen överväger hur ansvaret för den internationella statistikrapporteringen kan samordnas antingen under en myndighet eller i andra former.

2.5 Redovisning till riksmötet 2002/03

Revisorernas överväganden

Regeringen bör så snart som möjligt påbörja det arbete som krävs för att genomföra de förslag som revisorerna lagt fram. Detta är inte minst viktigt med tanke på de förändringar av statsbudgetens struktur som regeringen föreslagit i budgetpropositionen för år 2001 samt de förslag på förändringar som förväntas bli resultatet av utvecklingsarbetet inom det s.k. Vesta-projektet. Utvecklingsarbetet inom Vesta-projektet ska enligt projektets egen tidsplan leda till att regeringen från och med år 2003 ska kunna presentera en statsbudget baserad på information om kostnader.

Enligt revisorernas mening är det lämpligt att regeringens redovisning av vilka åtgärder som vidtagits med anledning av revisorernas förslag sker i samband med slutförandet av utvecklingsarbetet inom ramen för Vesta-projektet.

Revisorerna föreslår

- att regeringen återkommer till riksdagen senast i samband med riksmötet 2002/03 om vilka åtgärder som vidtagits med anledning av revisorernas förslag.

Riksdagens revisorer föreslår

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.1 anfört om att regeringen utreder hur jämförande information om resursförbrukningen för de verksamheter som finansieras över statsbudgeten kan redovisas, med vilken periodicitet denna redovisning ska göras samt hur bestämmelser avseende detta ska utformas,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.2 anfört om att regeringen överväger hur regler ska utformas, som ska säkerställa tillgången till jämförande information innan en förändring av statsbudgetens struktur eller av enskilda anslag genomförs,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.3 anfört om att regeringen ger ökad prioritet åt arbetet med utveckling av system för att tillgodose behovet av jämförande information,
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.4 anfört om att regeringen överväger hur ansvaret för den internationella statistikrapporteringen kan samordnas antingen under en myndighet eller i andra former,
5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.5 anfört om att regeringen återkommer till riksdagen senast i samband med riksmötet 2002/03 om vilka åtgärder som vidtagits med anledning av revisorernas förslag.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Per Rosengren (v), Bengt Silfverstrand (s), Anita Jönsson (s), Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Karl-Gösta Svenson (m), Agneta Lundberg (s), Ann-Marie Fagerström (s), Marie Engström (v), Ingvar Eriksson (m) och Gunilla Tjernberg (kd).

Vid ärendets slutliga behandling har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Stig Tegle och departementssekreteraren Mårten Levin (föredragande).

Stockholm den 26 oktober 2000

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

Mårten Levin



Rapport 1999/2000:10

Regeringens redovisning av resurser inom olika politikområden

RIKSDAGENS REVISORER
100 12 STOCKHOLM

TEL 08-786 40 00
FAX 08-786 61 88

www.riksdagen.se/rr

Förord

Riksdagens revisorers granskning av regeringens redovisning av resurser inom olika politikområden har initierats av revisorerna själva. Revisorerna har i tidigare granskningar framfört kritik mot resursredovisningen.

Underlaget till granskningen bygger på bestämmelserna i lag (1996:1059) om statsbudgeten, regeringens interna regler för utformning av budgetpropositionen samt vad regeringen redovisat i budgetpropositionen, andra propositioner och skrivelser till riksdagen under en följd av år. Vidare har intervjuer genomförts med representanter för Finansdepartementet och Ekonomistyrningsverket. Ytterligare underlag för beräkning av tidsserier över statsbudgets utfall m.m. har inhämtats från Ekonomistyrningsverket och Statistiska centralbyrån.

Granskningen har bedrivits inom revisorernas första avdelning. I avdelningen ingår Ingemar Josefsson (s), Karl-Gösta Svenson (m), f.d. riksdagsledamot, Ann-Marie Fagerström (s), Agneta Lundberg (s), Ingvar Eriksson (m), Gunilla Tjernberg (kd), Alice Åström (v) och Ronny Korsberg (mp), f.d. riksdagsledamot.

Ansvarig vid revisorernas kansli har varit departementssekreterare Mårten Levin. Även kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Stig Tegle och utredningschefen Margaretha Stålfors har deltagit i arbetet.

Denna rapport är beslutad av revisorerna i plenum den 8 juni 2000. Rapporten sänds nu på remiss. Revisorernas slutliga ställningstaganden och förslag kommer därefter att utformas genom en skrivelse till riksdagen.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga

Sammanfattning

Riksdagens revisorer har i ett flertal rapporter kritiserat regeringens redovisning av resurser. Granskningarna har behandlat rättsväsendet, det svenska biståndet, det militära försvaret, grundskoleutbildningen och primärvården. Revisorerna har pekat på att redovisningen utelämnat viktiga förhållanden, saknat jämförelseobjekt eller på annat sätt inte varit helt rättvisande. Genom att använda längre tidsserier och internationella jämförelser har revisorerna kunnat visa på en annan bild av resursförbrukningen än den som framträder i regeringens redovisning.

I sin granskning av organisationsförändringar inom rättsväsendet (rapport 1998/99:9) kunde revisorerna peka på att rättsväsendets resursförbrukning räknat per invånare ökat mellan åren 1980 och 1998. Granskningen visade också att polisen och kriminalvården fått allt större resurser till sitt förfo- gande mellan åren 1985 och 1996. Revisorerna har vidare påpekat att de svenska försvarsutgifterna internationellt sett är höga (rapport 1998/99:4). Exempelvis har försvarsutgifterna per invånare ökat mer i Sverige än i det genomsnittliga Natolandet mellan åren 1985 och 1997. I sin granskning av Skolverket och skolans utveckling (rapport 1998/99:3) visade revisorerna att man i Sverige satsat relativt mycket resurser på just grundskoleutbildningen. I en jämförelse mellan hur stor andel av BNP som olika OECD-länder sat- sade på grundskolan låg Sverige i topp. I sin granskning av primärvårdens resurser (rapport 1997/98:5) kunde revisorerna visa att den svenska primär- vården framstår som underdimensionerad vid en internationell jämförelse – trots att statsmakterna prioriterat primärvården och trots att de personella resurserna inom sjukvården totalt sett låg på en hög nivå.

De krav som ställs på regeringens redovisning av resurser framgår främst i lag (1996:1059) om statsbudgeten. Redovisningen ska ge ”en rättvisande bild” av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt för- valtningen av statens medel och övriga tillgångar (45 §). I förarbetena till lagen (SOU 1996:14 Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område) sägs att bilden blir rättvisande först om den ger mottagaren en riktig uppfattning om verkligheten. Informationen ska också förmedlas på ett så- dant sätt att mottagaren kan förstå den.

I samband med finansutskottets beredning av 1999 års ekonomiska vår- proposition (bet. 1998/99:FiU20) efterlyste utskottet en ökad tydlighet i redovisningen av sambandet mellan faktiskt inträffade händelser, antaganden om effekter, värdering av resultatet samt förslag till budget. Detta gagnas av en korrekt och rättvisande bild av de medel och övriga tillgångar som stått till regeringens förfogande.

Inför varje budgetproposition utarbetar Regeringskansliet (Finansdeparte- mentet) ett internt cirkulär med anvisningar om propositionens innehåll samt vilka tidsramar som gäller för arbetsprocessen. Redovisningen av resurser sker på tre nivåer – utgiftsområdesnivå och därunder verksamhetsområdes- nivå samt anslagsnivå. Det främsta sättet på vilket regeringen redovisar resurs-tillgång och resursförbrukning är standardiserade tabeller. Dessa ta- beller visar utgiftsutfallet för föregående år, utgiftsprognos för innevarande år, budgetförslag för det kommande året samt den beräknade utgiftsnivån två

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

år framåt i tiden. I granskningen presenterar Riksdagens revisorer denna redovisning för utgiftsområde 4 Rättsväsendet, utgiftsområde 6 Totalförsvaret, utgiftsområde 7 Internationellt bistånd, utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg samt utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Utöver den del av regeringens redovisning som sker i form av standardiserade tabeller finns det få exempel på jämförande redovisning. Huvuddelen av redovisningen i budgetpropositionen handlar i stället om genomförd verksamhet samt i viss mån vilket resultat denna verksamhet gett upphov till. Denna bild av regeringens redovisning av resurser bekräftas av Statskontorets rapport Resultatredovisning och resultatbedömning i BP 2000.

Revisorerna har funnit att även redovisningen av resurser i andra dokument än budgetpropositionen är knapphändig. Detta bekräftas av berörda departement. I propositionen Förändrad omvärld – omdanat försvar (prop. 1999/98:74) redovisar regeringen däremot ett flertal internationella jämförelser samt försvarsanslagens utveckling över tiden.

I granskningen presenterar Riksdagens revisorer exempel på alternativ redovisning av resurser. Syftet är att visa att det faktiskt går att ta fram och rapportera jämförande information. Det finns dock vissa problem med att i efterhand skapa tidsserier över statsbudgetens utfall. I granskningen analyseras problem på grund av s.k. engångshändelser, ändrade budgeterings- och redovisningsprinciper, förändringar i budgetstrukturen, den snabba förändringen av anslagens omfattning, syfte, benämning o.d. eller ändrat budgetår och räkenskapsår.

Detta innebär att det är svårt att göra direkta jämförelser mellan olika år, åtminstone för åren innan den nya budgetprocessen och 1997 års budget. Problemet ligger främst på praktisk nivå. Arbetet beskrivs som omfattande och resurskrävande. Samtidigt är den årliga arbetsbelastningen inom Regeringskansliet inte den bästa för långsiktiga utvecklingsprojekt. Generellt har departement och myndigheter i stället varit fokuserade på att göra årets rapportering så rättvisande som möjligt, utan större hänsyn till jämförbarheten med tidigare år. Med tiden har det skapats väsentliga skillnader mellan den information som lämnas i budgetdokumenten och den som finns tillgänglig i de datoriserade redovisningssystemen.

För att göra statsbudgetens olika delar jämförbara över tiden och mellan länder används en särskild ändamålsindelning. Den ändamålsindelning som används i Sverige i dag togs i bruk år 1985 efter ett gemensamt utvecklingsarbete mellan Statistiska centralbyrån och Riksrevisionsverket. Ändamålsindelningen är kopplad till nationalräkenskapssystemet. I Sverige är Statistiska centralbyrån ansvarig myndighet för det nya s.k. europeiska nationalräkenskapssystemet 1995. De nya räkenskaperna börjar fr.o.m. år 1993. Även 1985 års system för ändamålsindelning kommer om några år att ersättas med ett nytt.

Utöver Statistiska centralbyråns arbete med nationalräkenskapssystemet driver man inom Regeringskansliet och Ekonomistyrningsverket ett antal olika utvecklingsprojekt som alla har det gemensamma syftet att bättre presentera statsbudgetens utfall och offentliga utgifter. Inom Finansdepartementet arbetar man t.ex. med en databas med information om statsbudgetens

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

utfall, till att börja med för år 1999 och år 2000. Man arbetar även med en databas som är baserad på de anvisade anslagen. Utvecklingsarbetet går ut på att spåra hur dessa ändrats genom åren. Ambitionen är att bemästra samtliga de problem som finns med att efterkonstruera tidsserier. Inom det s.k. Vesta-projektet utreds möjligheterna att skapa en ny avgränsning av statsbudgeten.

De exempel på tidsserier som presenteras i granskningen baseras på revisorernas egna beräkningar utifrån regeringens budgetpropositioner samt olika underlag från Ekonomistyrningsverket och Statistiska centralbyrån. Riksdagens revisorer har bl.a. inhämtat ett preliminärt sifferunderlag från Statistiska centralbyrån beräknat i enlighet med det europeiska nationalräkenskapssystemet 1995. De exempel som presenteras i rapporten visar utvecklingen under åren 1993–1997 av den statliga konsumtionen för ändamålen Samhällsskydd och rättsskipning (samt undergrupperna Polismäns och Rättsskipning), Militärt försvar (samt därunder Materielinvesteringar), Internationellt ekonomiskt bistånd, Hälsovård och sjukvård samt Grundskoleutbildning. Redovisningen består av diagram som visar den statliga konsumtionen uttryckt i löpande priser och i 1993 års prisnivå.

De exempel på internationella jämförelser som presenteras i granskningen baseras på ett underlag från OECD, vilket bearbetats av Statistiska centralbyrån på revisorernas uppdrag. De exempel som presenteras i rapporten visar utvecklingen under åren 1991–1995 av de totala offentliga utgifterna fördelade på ändamål och typ. Utgifterna uttrycks som andel av respektive lands bruttonationalprodukt för att möjliggöra jämförelser. De länder som ingår i jämförelserna är Storbritannien, Italien, Sverige, Tyskland, Spanien, Finland, Nya Zeeland och Frankrike. De ändamål som valts ut är "Public order and safety", "Defence", "Health" samt "Education".

Det exempel på internationella jämförelser av biståndsverksamhet som presenteras i granskningen baseras på ett annat underlag från OECD än de ovanstående områdena. Denna redovisning innehåller något fler länder, men täcker bara år 1997.

Revisorerna menar att en utökad redovisning av jämförande information samt därtill analyserande och förklarande kommentarer skulle ge en mer rättvisande bild av resursförbrukningen. Den skulle också ge riksdagen ett bättre underlag för att fatta beslut om avvägningar av resurser mellan och inom olika politikområden. Revisorerna är medvetna om de problem som är förknippade med att ta fram tidsserier och internationella jämförelser avseende statsbudgetens fördelning på politikområden. Samtidigt visar granskningen att sådan information är möjlig att ta fram.

Revisorerna konstaterar att det inom Regeringskansliet och vissa myndigheter bedrivs olika utvecklingsinsatser inom detta område. Revisorerna anser dock att detta arbete måste samordnas bättre och ges högre prioritet av regeringen.

Frågan om hur, i vilken omfattning och med vilken regelbundenhet som regeringen ska återkomma till riksdagen med jämförande information om resursförbrukningen för de olika politikområdena bör bli förmål för ytterligare utredning.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

Granskningens bakgrund och inriktning

Riksdagens revisorer har på eget initiativ genomfört en granskning av regeringens redovisning av resurser inom olika politikområden. Beslut om att genomföra granskningen fattades av revisorerna den 25 november 1999 efter en förstudie av området (förstudie 1999/2000:10). Beslutet att granska regeringens redovisning av resurser bygger bl.a. på revisorernas erfarenheter från tidigare granskningar.

Brister i regeringens redovisning

Riksdagens revisorer har i tidigare granskningar riktat kritik mot olika delar av regeringens redovisning. Revisorerna har pekat på att redovisningen utelämnat viktiga förhållanden, saknat jämförelseobjekt eller på annat sätt inte varit helt rättvisande.

I sin granskning av organisationsförändringar inom rättsväsendet (rapport 1998/99:9) kunde revisorerna peka på att rättsväsendets förbrukning av medel räknat per invånare ökat mellan åren 1980 och 1998. I rapporten hänvisade revisorerna även till andra undersökningar som visade att polisen och kriminalvården mellan åren 1985 och 1996 fått allt större resurser till sitt förfogande.

I sin granskning av styrning, genomförande, samordning och uppföljning av det svenska biståndet (rapport 1998/99:2) visade revisorerna att regeringens redovisning av reservationerna på anslaget A1 Biståndsverksamhet under utgiftsområde 7, Internationellt bistånd, för åren 1997 och 1998 inte innehöll information om reservationernas totala omfattning och utveckling. I rapporten pekade revisorerna även på vikten av att denna typ av information återkommer varje år så att jämförelser över tiden möjliggörs.

I sin granskning av regeringens redovisning av det militära försvaret (rapport 1998/99:7) pekade revisorerna på avsaknaden av "basinformation" om försvaret, dvs. att regeringen inte redovisar information såsom antalet regementen eller antalet värnpliktiga som utbildats. I en tidigare granskning av försvaret (rapport 1998/99:4) har revisorerna påpekat att regeringens redovisning av resurser inte innehåller några jämförelser med andra länder eller utvecklingen över en längre tid. Den bild som revisorerna kunde förmedla var att de svenska försvarsutgifterna internationellt sett är höga. Exempelvis har försvarsutgifterna per invånare ökat mer i Sverige än i det genomsnittliga Natolandet mellan åren 1985 och 1997. Revisorerna kunde konstatera att långsiktig och jämförande information av den här typen inte förekom i regeringens redovisning.

I sin granskning av Skolverket och skolans utveckling (rapport 1998/99:3) visade revisorerna på förhållandet att internationella jämförelser kan ge en annan bild av en sektor än marginaljämförelser mellan olika budgetår. Å ena sidan minskade den genomsnittliga kostnaden per elev i grundskolan med nio procent under perioden 1991–1997. Å andra sidan satsar Sverige relativt sett mycket resurser på just grundskoleutbildningen. I en jämförelse mellan hur stor andel av BNP som olika OECD-länder satsade på grundskolan låg Sverige i topp.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

.
Bilaga

I sin granskning av primärvårdens resurser (rapport 1997/98:5) kunde revisorerna visa att läkartätheten i Sverige var mycket hög internationellt sett. Även när det gäller sjuksköterskor låg Sverige på en hög nivå. Trots att statsmakterna prioriterat primärvården och trots att de personella resurserna inom sjukvården totalt sett låg på en hög nivå, framstod den svenska primärvården som underdimensionerad vid en internationell jämförelse.

Långtgående krav på kvalitet och tillgänglighet

De krav som ställs på regeringens redovisning av resurser framgår främst i lag (1996:1059) om statsbudgeten.

Enligt lagen föreskrivs om en allmän redovisningsskyldighet för regeringen. Regeringen ska inför riksdagen redovisa statens medel och de övriga tillgångar som enligt 9 kap. 8 § regeringsformen står till regeringens disposition. Redovisningsskyldigheten omfattar även den verksamhet som bedrivs av staten samt statens skulder och övriga ekonomiska förpliktelser (44 §).

Budgetlagen föreskriver också att regeringens redovisning ska hålla en viss kvalitet. Redovisningen ska ge "en rättvisande bild" av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens medel och övriga tillgångar (45 §). Bestämmelsen gäller regeringens bokföring och redovisning av finansiella händelser. Samma kvalitetskrav bör ställas på regeringens redovisning av resurser i budgetpropositionen.

I förarbetena till lagen (SOU 1996:14 Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område) preciseras kvalitetskravet (s. 128): "Rättvisande blir bilden först om den ger mottagaren en riktig uppfattning om verkligheten." Detta innebär att man bör vara medveten om att samma information kan uppfattas på olika sätt beroende på hur den redovisas.

Vidare framgår av utredningen att det inte är tillräckligt att informationen är korrekt (s. 128). Den ska också "förmedlas på ett sådant sätt att mottagaren kan förstå den". Ordvalet "mottagaren" i stället för "riksdagen" indikerar att regeringens redovisning ska kunna läsas av alla (eftersom budgetpropositionen är en offentlig handling).

Olika krav på regeringens redovisning av resurser framgår också av betänkanden från riksdagens utskott. I samband med finansutskottets beredning av 1999 års ekonomiska vårproposition (bet. 1998/99:FiU20) angav utskottet ett antal riktlinjer för utvecklingen av regeringens redovisning inför budgetpropositionen för år 2000. Riktlinjerna behandlar främst utveckling i termer av behovet av en förbättrad målstyrning, men även behovet av en förbättrad redovisning av medel och övriga tillgångar berörs.

Utskottet framhåller att redovisningen av kopplingen mellan uppnådda resultat och föreslagna anslag bör förbättras samtidigt som anslagsberäkningarna bör göras tydligare och redovisas för riksdagen (p. 6). Vidare ska en tydlig åtskillnad göras mellan resultatinformation och resultatanalys å ena sidan och regeringens resultatbedömning å den andra (p. 7). Likaså ska motiven för regeringens bedömning och regeringens slutsatser tydligt framgå (p. 8).

Med riktlinjerna efterlyser utskottet en ökad tydlighet i redovisningen av sambandet mellan faktiskt inträffade händelser (resultatinformation), anta-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

ganden om effekter (resultatanalys), värdering av resultatet (resultatbedömning) samt förslag till budget. Tydligheten i redovisningen av detta samband gagnas av en korrekt och rättvisande bild av de medel och övriga tillgångar som stått till regeringens förfogande.

För vem redovisar regeringen?

När man diskuterar kvaliteten i regeringens redovisning är det viktigt att behandla frågan om vem som är mottagare av informationen. Olika mottagare kan t.ex. ha olika syften och behov för att inhämta informationen och deras förkunskaper i det aktuella ämnet kan variera. På vems nivå ska regeringen lägga sin redovisning?

Redovisningen i budgetpropositionen ska vara ett underlag för riksdagens beslut. Detta innebär att det i första hand är för riksdagen relevant information som ska redovisas och att informationen ska vara tillräcklig och tydlig nog för att riksdagen ska kunna fatta beslut.

I en skrivelse till riksdagen om anpassningen av totalförsvaret (rskr. 1998/99:RR7) beskrev revisorerna vikten av att redovisningen dessutom kan läsas och förstås av en intresserad allmänhet. Revisorerna menade att försvarsfrågorna ”inte får göras så komplicerade att de endast kan förstås av fåtalet fackmän” (s. 11). Regeringens redovisning bör alltså vara skriven på ett sådant sätt och innehålla sådan information att den som så önskar kan bilda sig en uppfattning om de olika politikområdenas omfattning, mål, verksamhet, resultat och struktur. Regeringens redovisning ska underlätta allmänhetens deltagande i den politiska debatten.

Riksdagens och allmänhetens insyn i den statliga verksamheten gynnas av en lättläst, välstrukturerad och informationsrik budgetproposition. Samtidigt får mängden och typen av information inte inskränka riksdagens möjligheter att tillägna sig relevant underlag för sina beslut.

Vilka frågor tas upp i granskningen?

I budgetpropositionen för år 2000 (prop. 1999/2000:1) har regeringen lämnat sin årliga redovisning till riksdagen om genomförd verksamhet och uppnått resultat för år 1998 samt förslag till hur tillgängliga resurser ska fördelas under år 2000. Revisorernas granskning inriktas mot att undersöka hur denna redovisning motsvarar de krav riksdagen kan ställa på att informationen ska vara korrekt och rättvisande. I granskningen riktas särskilt intresse mot förekomsten av jämförande redovisningar, dels i form av tidsserier över en längre tidsperiod, dels i form av internationella jämförelser.

Granskningen kan även tjäna som underlag för att belysa frågor kring riksdagens finansmakt. Utgör regeringens redovisning ett tillräckligt underlag för riksdagens beslut?

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga**

Granskningens omfattning

I granskningen inriktar revisorerna sig mot politikområdena rättsväsende, militärt försvar, internationellt bistånd, hälsovård och sjukvård samt förskola, skola och utbildning.

I granskningen kartlägger revisorerna regeringen egna krav på hur redovisningen av resurser ska gå till samt undersöker hur denna redovisning ser ut inom de fem ovannämnda politikområdena. Särskild fokusering läggs på förekomsten av jämförelser över tiden och mellan länder. Revisorerna presenterar därtill exempel på alternativa sätt att redovisa resursläget. Dessa alternativa redovisningar består dels av egna beräkningar utifrån vad regeringen har angivit i budgetproposition under en följd av år, dels av underlag hämtat från andra källor (Ekonomistyrningsverket och Statistiska centralbyrån).

Slutligen redovisar revisorerna sina överväganden och förslag till följd av granskningens resultat.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga

Regeringens egna krav på redovisningens disposition och innehåll

Inför varje budgetproposition utarbetar Regeringskansliet (Finansdepartementet) ett internt cirkulär med anvisningar om propositionens innehåll samt vilka tidsramar som gäller för arbetsprocessen. Nedan följer ett referat av de anvisningar som anges i cirkuläret för utformningen av budgetpropositionen för år 2000 (cirk. nr Fi 1999:5).

Allmänna utgångspunkter

Cirkuläret är baserat på ”regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser samt de krav som lagen (1996:1059) om statsbudgeten ställer på regeringen gentemot riksdagen”. Av dessa bestämmelser och krav nämns i cirkuläret bl.a.

- att regeringen, enligt regeringsformen, ska avge förslag till statsbudget till riksdagen och att detta görs genom budgetpropositionen,
- att propositionen, enligt riksdagsordningen, ska innehålla förslag till statens inkomster och utgifter för det följande budgetåret samt en finansplan och en nationalbudget,
- att regeringen själv, i proposition 1995/96:220 Lag om statsbudget, förbundit sig att även ”ge en god presentation av den nettoredovisade verksamheten samt den del av statens verksamhet som inte redovisas mot inkomstitlar och anslag”,
- att regeringen, enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten, ska redovisa vilka mål som gäller för verksamheten och de resultat som uppnåtts.

I cirkuläret anges riktlinjer för redovisningen av resultat, varav två stycken berör den kvalitet som redovisningen av resurser bör ha. Man slår fast

- att redovisningen ska kunna fungera som underlag både för regeringens förslag och för riksdagens beslut om budget,
- att riksdagen ska kunna bedöma kopplingen mellan måluppfyllelse och budgetförslag (regeringen måste därför tydligt motivera sina bedömningar och slutsatser).

Tabeller för redovisning av anslagsmedel

Redovisningen av resurser sker på tre nivåer – utgiftsområdesnivå och därunder verksamhetsområdesnivå samt anslagsnivå. Det främsta sättet att redovisa resurstillgång och resursförbrukning är standardiserade tabeller.

För de två överliggande nivåerna (utgiftsområde och verksamhetsområde) är innehållet i och formatet på tabellerna identiska (se nedanstående exempel). På utgiftsområdesnivå ska man dessutom i tabell redovisa hur beloppen fördelas på de verksamhetsområden som ingår i utgiftsområdet.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

Tabell 1. Tabell för redovisning av resurser på utgifts- och verksamhetsområdesnivå

Tabell x.y Utgiftsutvecklingen						
<i>Miljoner kronor</i>						
	Utfall 1998	Anslag 1999	Utgifts- prognos 1999	Förslag anslag 2000	Beräknat anslag 2001	Beräknat anslag 2002
	--	--	--	--	--	--

Källa: Finansdepartementets cirkulär nr Fi 1999:5

I redovisningen av resurser på anslagsnivån återfinns samma typ av uppgifter som på de tidigare nivåerna. Man har lagt till uppgifter om anslagssparande för det innevarande året och ändrat formatet på tabellen (se nedanstående exempel).

Tabell 2. Tabell för redovisning av resurser på anslagsnivå

Tabell x.y Anslagsutvecklingen				
<i>Tusental kronor</i>				
1998	Utfall	--	Anslags- sparande	--
1999	Anslag	--	Utgifts- prognos	--
2000	Förslag	--		
2001	Beräknat	--		
2002	Beräknat	--		

Källa: Finansdepartementets cirkulär nr Fi 1999:5

I cirkuläret anges regler för hur dessa tabeller ska fyllas i. Reglerna är i stort identiska för samtliga nivåer, med undantag för vissa tillägg på anslagsnivån. Till exempel nämns

- att de belopp som anges för posterna Utfall år 1998 och Utgiftsprognos år 1999 ska inkludera eventuella äldreanslag samt utnyttjande av anslagssparande och anslagskrediter,
- att det belopp som anges för posten Anslag år 1999 ska inkludera eventuella medel på tilläggsbudget som beslutats i samband med 1999 års ekonomiska vårproposition (däremot ska inte eventuella förslag på tilläggsbudget i samband med budgetpropositionen för år 2000 redovisas här),
- att för s.k. förvaltningsanslag ska posterna Beräknat anslag år 2001 respektive 2002 även redovisas i 2000 års prisnivå (detta ska ske i not),
- att om det inte finns ett anslagssparande utan en reservation eller en utnyttjad anslagskredit anges detta i stället; för obetecknade anslag utgår posten helt. (Regeln tillämpas endast på anslagsnivå.)

Tabeller är också den huvudsakliga form för vilken medel från avgiftsbelagd verksamhet (offentligrättslig verksamhet och uppdragsverksamhet) ska redovisas. Intäkter, kostnader och resultat ska redovisas för åren 1998–2000. För offentligrättslig verksamhet ska även fördelningen mellan de intäkter som får disponeras av myndigheten eller ska inlevereras till inkomsttitel redovisas.

I regeringens redovisning av resurser är redovisningen av förekommande investeringsbehov eller behov av bemyndiganden om ekonomiska förpliktel-

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga

ser en viktig del. Redovisningen av dessa framtida resursbehov görs också huvudsakligen med hjälp av standardiserade tabeller.

Redovisningarna av anslagen ska, enligt cirkuläret, avslutas med en beräkning av anslaget år 2000. I cirkuläret lämnas ett exempel på hur denna beräkning ska ställas upp.

Tabell 3. Tabell för redovisning av anslagsberäkning

<i>Tusental kronor</i>	
Anslag 1999	--
Pris- och löneomräkning	--
Minskat resursbehov	--
Överföring från anslaget x	--
Förslag 2000	--

Källa: Finansdepartementets cirkulär nr Fi 1999:5

Anvisningar för redovisningen i text

Utöver de standardiserade tabellerna innehåller budgetpropositionen självklart redovisning i form av text. I cirkuläret finns ett antal anvisningar för hur denna redovisning ska ske. En del av dessa är relevanta i diskussionen kring redovisningen av resurser.

- Endast det som är relevant för riksdagens beslutsfattande ska tas med i propositionen.
- Budgetpropositionen ska vara fullständig när den överlämnas.
- Texten ska begränsas till det som riksdagen behöver för att ta ställning till regeringens förslag.
- Viktiga nyckeltal eller indikatorer på resultat bör användas.
- Prioriteringarna är en förklaring till varför regeringens budgetförslag har utformats som det har gjorts.
- Redovisningen av de viktigaste statliga insatserna inom utgiftsområdet kan innehålla uppgifter om satsade resurser.
- Tabeller bör kommenteras. Kommentarer kan bestå av en avvikelseanalys av dels utfall 1998, dels anslag och beräknat utfall 1999.
- Man bör ange motiv för resursfördelningen per verksamhetsområde mot bakgrund av resultatbedömning och prioriteringar.
- Om ramen för utgiftsområdet åren 2000, 2001 eller 2002 ändrats i förhållande till 1999 års ekonomiska vårproposition ska orsakerna till detta tydligt anges.
- Större avvikelser mellan tilldelade medel och utfall år 1998 samt mellan tilldelade medel och utgiftsprognos för år 1999 ska alltid kommenteras och förklaras.
- Tidigare anvisade medel som finns kvar på s.k. äldre anslag kommenteras.
- Likaså kommenteras om det har skett någon indragning av anslagsbelopp eller om anslagsbelopp har ställts till regeringens disposition under år 1999.
- Om anslaget är stort och riksdagen visat starkt intresse för någon del kan en uppdelning på anslagsposter redovisas som en information till riksdagen.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga

- För transfereringsanslagen anges de viktigaste utgiftsstyrande faktorerna.
- Väsentliga avvikelser från det ekonomiska målet kommenteras särskilt.
- Eventuella förslag till nya eller ändrade riktlinjer för användningen av anslaget anges i slutsatserna på anslagsnivån.
- Om en oönskad utgiftsutveckling påverkar budgetförslaget ska det framgå vilka åtgärder regeringen avser att vidta för att möta denna utveckling.
- Om regeringen föreslår någon förändring av verksamheten som påverkar medelsbehovet ska det framgå hur detta påverkat den föreslagna anslagsnivån.
- Även eventuella konsekvenser för andra anslag och inkomsttitlar ska kommenteras.
- Riksdagen ska i stora drag kunna se vad skillnaden mellan anslagsnivån år 1999 och år 2000 beror på.

För att öka budgetpropositionens läsbarhet är det, enligt cirkuläret, viktigt att departementen ”i stort sett” använder sig av samma disposition. Vidare tipsar man om punktuppställningar, diagram, figurer och mellanrubriker som kan användas för att öka läsbarheten.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga

Regeringens nuvarande redovisning

I detta avsnitt beskriver revisorerna hur regeringens redovisning av resurser är utformad. Huvuddelen av beskrivningen läggs vid den redovisning som görs i samband med budgetpropositionen.

I budgetpropositionen presenterar regeringen sitt förslag till budget för statens inkomster och utgifter på detaljerad nivå för nästa år, tillsammans med en inkomstberäkning. Den överlämnas till riksdagen senast den 20 september när det inte är valår. Budgeten innehåller även en bedömning av den ekonomiska utvecklingen och riktlinjer för den ekonomiska politiken. I budgetpropositionen sker också den huvudsakliga återrapporteringen till riksdagen om föregående års verksamhet, resultat och effekter samt utgiftsutfallet, främst baserat på myndigheternas årsredovisningar.

I den nedanstående beskrivningen skiljer revisorerna på den redovisning i standardiserade tabeller som sker i enlighet med det interna cirkulär med skrivanvisningar som årligen ges ut av Finansdepartementet och den redovisning som varje fackdepartement själv kan bestämma över. Den förstnämnda består av lättidentifierade och homogena tabeller som endast i undantagsfall skiljer sig från varandra på något väsentligt sätt (se nedanstående avsnitt om rättsväsendet). Den sistnämnda är inte lika lätt att hitta eftersom den kan förekomma på olika platser i budgetpropositionen och i olika omfattning och utformning.

Slutligen presenterar även revisorerna en översiktlig beskrivning av regeringens redovisning av resurser i andra dokument än de årliga budgetdokumenten, dvs. särpropositioner och skrivelser, med fokus på förekomsten av jämförande redovisning i form av tidsserier eller internationella jämförelser.

Resursredovisningen i budgetpropositionen för år 2000 för några utgiftsområden

I budgetpropositionen sker redovisningen av resurser i princip på två olika sätt: i löpande text och i standardiserade tabeller. Nedan följer några exempel på redovisningen i de standardiserade tabellerna.

Som beskrivits ovan finns standardiserade tabeller för redovisning av resurser på utgiftsområdesnivå och därunder verksamhetsområdesnivå samt anslagsnivå. Samtliga tabeller som redovisas nedan är hämtade från Budgetpropositionen för år 2000 (prop. 1999/2000:1) och berör utgiftsområdesnivån samt underliggande verksamhetsområden. Samtliga belopp anges i miljoner kronor och i löpande priser.

Utgiftsområde 4 Rättsväsendet

Redovisningen av utgiftsområde 4 Rättsväsendet skiljer sig från standarden i och med att regeringen här har valt att redovisa ytterligare två år bakåt i tiden – från år 1996 i stället för från år 1998.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

Tabell 4. Regeringens redovisning av utgiftsutvecklingen inom utgiftsområde 4

Tabell 3.2 Utgiftsutvecklingen								
<i>Miljoner kronor</i>								
	Utfall 1996	Utfall 1997	Utfall 1998	Anslag 1999 ¹	Utgifts- prognos 1999	Förslag anslag 2000	Beräknat anslag 2001 ²	Beräknat anslag 2002 ³
Polisväsendet	11 209	11 338	11 289	11 974	11 704	12 048	12 241	12 427
Åklagarväsendet	660	660	741	819	831	946	980	995
Domstolsväsendet	2 889	2 954	3 063	3 067	3 169	3 359	3 381	3 430
Kriminalvården	3 752	3 816	3 866	3 639	3 927	3 820	3 885	3 949
Kronofogdemyndigheten	1 289	1 217	1 303	1 310	1 342	1 342	1 363	1 385
Övrig verksamhet inom rättsväsendet	1 151	1 122	1 151	1 120	1 195	1 153	1 168	1 196
Totalt för utgiftsområde 4	19 950	21 160	21 413	21 929	22 168	22 667	23 019	23 382

¹ Inklusiva beslut till följd av förslag till tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1999 i samband med den ekonomiska vårpropositionen.

² Motsvarar 22 672 miljoner kronor i 2000 års prisnivå.

³ Motsvarar 22 672 miljoner kronor i 2000 års prisnivå.

Källa: Budgetpropositionen för år 2000

Av redovisningen kan utläsas att utgifterna i löpande priser för polisväsendet har pendlat upp och ned mellan åren 1996 och 1998 för att år 1999 stiga markant till ca 11 700 miljoner kronor (utgiftsprognos). Regeringen beräknar att utgiftsnivån kommer att fortsätta öka för att år 2002 uppgå till ca 12 400 miljoner kronor. Åklagarväsendets utgifter beräknas öka från 660 miljoner kronor år 1996 till 995 miljoner kronor år 2002. Domstolsväsendet beräknas ha en utveckling av utgifterna från ca 2 900 miljoner kronor år 1996 till ca 3 400 miljoner kronor år 2000.

För utgiftsområdet som sådant visar redovisningen en kraftig ökning mellan åren 1998 och 1999 (en ökning på ca 800 miljoner kronor), men samtidigt redovisar regeringen att man beräknar att utgiftsutvecklingen planar ut efter år 2000 räknat i fast prisvärde.

Utgiftsområde 6 Totalförsvar

Av regeringens redovisning av utgiftsutvecklingen inom utgiftsområde 7 Totalförsvar framgår att militärt försvar är den dominerande utgiftsposten inom området och står för ungefär 90 procent av utgifterna.

Tabell 5. Regeringens redovisning av utgiftsutvecklingen inom utgiftsområde 6

Tabell 2.2 Utgiftsutvecklingen per verksamhetsområde						
<i>Miljoner kronor (löpande priser)</i>						
	Utfall 1998 ¹	Anslag 1999 ²	Utgiftsprognos 1999	Förslag anslag 2000	Beräknat anslag 2001	Beräknat ³ anslag 2002
A Det militära försvaret	38 626	39 836	40 149	42 785	42 035	40 648
B Vissa funktioner inom civilt försvar	2 365	2 400	2 566	1 868	2 006	2 407
C Kustbevakningen och nämnder m.m.	443	912	960	1 040	1 055	1 094
D Totalförsvarsgemensam verksamhet	965	959	985	955	965	980
Totalt för utgiftsområde 6	42 399	44 108	44 654	46 648	46 061	45 129

¹ I utfallet inkluderas 5 miljoner kronor från s.k. äldre anslag.

² Inklusiva beslut till följd av förslag till tilläggsbudget till statsbudgeten för år 1998 i samband med den ekonomiska vårpropositionen.

³ Inklusiva ett omställningsbidrag om 3 miljarder kronor.

Källa: Budgetpropositionen för år 2000

Av redovisningen framgår att försvarsutgifterna i löpande priser beräknas minska framöver. I löpande priser beräknas utgifterna för totalförsvaret minska från ca 46 650 miljoner kronor år 2000 till ca 45 100 miljoner kronor år 2002. Denna minskning sker enbart i det militära försvaret, medan utgifter

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga

för verksamheter inom det civila försvaret beräknas öka med ca 400 miljoner kronor under samma period.

Av redovisningen framgår också att utgifterna för Kustbevakning (samt utgifterna för vissa nämnder, vilket beräknas under samma verksamhetsområde) beräknas öka kraftigt mellan åren 1998 och 2000, från 443 miljoner kronor till 1 040 miljoner kronor (föreslaget anslag).

Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd

Av regeringens redovisning av utgiftsutvecklingen inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd framgår att regeringen föreslår en i löpande priser kraftig ökning av biståndsmedlen.

Tabell 6. Regeringens redovisning av utgiftsutvecklingen inom utgiftsområde 7

Tabell 2.1 Utgiftsutvecklingen inom utgiftsområde 7						
<i>Miljoner kronor (löpande priser)</i>						
	Utfall 1998	Anslag 1999	Utgifts- prognos 1999	Förslag anslag 2000	Beräknat anslag 2001	Beräknat anslag 2002
A. Internationellt utvecklingssamarbete	10 790	11 150	11 260	12 487	13 458	14 326
B. Samarbete med Central- och Östeuropa	689	750	835	750	900	0
Totalt för utgiftsområde 7	11 479	11 900	12 095	13 237	14 358	14 326

Källa: Budgetpropositionen för år 2000

Från 12 095 miljoner kronor år 1999 (utgiftsprognos) ökar biståndsmedlen till 13 237 miljoner kronor år 2000. År 2001 beräknar regeringen att utgifterna för bistånd kommer att öka med ytterligare drygt 1 miljard kronor för att sedan plana ut. Totalt sett skulle biståndsutgifterna öka med ca 3 miljarder kronor mellan åren 1998 och 2002.

Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg

Av regeringens redovisning av utgiftsutvecklingen av utgiftsområde 9 Hälsovård och sjukvård kan utläsas att de statliga utgifterna för verksamhetsområdet Hälsovård och sjukvård (se första raden i nedanstående tabell) haft en ökande trend, räknat i löpande priser.

Tabell 7. Regeringens redovisning av utgiftsutvecklingen inom utgiftsområde 9

Tabell 3.2 Utgiftsutvecklingen						
	Utfall 1998	Anslag 1999 ¹	Utgifts- prognos 1999	Förslag anslag 2000	Beräknat anslag 2001	Beräknat anslag 2002
Hälsovård och sjukvård	17 525	17 341	18 226	18 108	18 329	18 599
Social omsorg	5 496	6 633	6 490	7 128	7 431	7 468
Forskning	102	114	104	127	140	142
Totalt för utgiftsområde 9	23 124	24 087	24 819	25 363	25 900	26 209

¹ Inklusive beslut till följd av förslag till tillägsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1999 i samband med den ekonomiska vårpropositionen.

Källa: Budgetpropositionen för år 2000

Den största förändringen kom mellan åren 1998 och 1999 då utgifterna ökade med 963 miljoner kronor. Därefter beräknar regeringen att utgiftsut-

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga

vecklingen kommer minska temporärt år 2001 för att sedan öka till ca 18 600 miljoner kronor. För utgiftsområdet som sådant sker en ökning av utgifterna med ca 3 miljarder kronor mellan åren 1998 och 2002. Av denna ökning står verksamhetsområdet Hälsovård och sjukvård för ca 2 miljarder kronor.

Vad som redovisas här gäller enbart de statliga utgifterna, som består av bidrag till sjukvårdsförmåner och läkemedelsförmånen, särskilda vårdinsatser (t.ex. mot aids) samt myndighetsanslag (till t.ex. Folkhälsoinstitutet, Smittskyddsinstitutet och Socialstyrelsen). Den främsta finansieringen av hälsovård och sjukvård ligger däremot på landstingskommunal nivå. Nettokostnaderna för landstingens hälso- och sjukvård uppgick, enligt regeringens redovisning av statistik från Landstingsförbundet, till ca 91 miljarder kronor år 1997 och 95 miljarder kronor år 1998. De statliga utgifterna för hälsovård och sjukvård, som år 1998 uppgick till 23 miljoner kronor, motsvarar ungefär en femtedel av de totala utgifterna.

Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning

Av regeringens redovisning av utgiftsutvecklingen för utgiftsområde 13 Utbildning och universitetsforskning framgår att regeringen beräknar att de statliga utgifterna kommer att öka med ca 12 200 miljoner kronor mellan åren 1998 och 2002, från ca 27 700 miljoner kronor till ca 39 000 miljoner kronor, räknat i löpande priser.

Tabell 8. Regeringens redovisning av utgiftsutvecklingen inom utgiftsområde 16

Tabell 3.2 Utgiftsutvecklingen						
<i>Miljoner kronor (löpande priser)</i>						
	Utfall 1998	Anslag 1999 ¹	Utgifts- prognos 1999 ²	Förslag anslag 2000	Beräknat anslag 2001	Beräknat anslag 2002
Förskola, skola och vuxenutbildning	5 543	6 902	6 829	7 003	9 106	10 004
Universitet och högskolor	19 307	19 500	20 071	22 712	24 657	26 045
Vissa centrala myndigheter	476	453	542	487	479	487
Nationella och internationella forskningsresurser	2 330	2 219	2 557	2 310	2 325	2 365
Gemensamma ändamål	54	56	87	61	61	55
Totalt för utgiftsområde 16	27 737	29 130	30 086	32 573	36 628	38 956

¹ Inklusiva beslut till följd av förslag till tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1999 i samband med den ekonomiska vårpropositionen.

² Inklusiva äldreanslag.

Källa: Budgetpropositionen för år 2000

Av utgiftsökningen står verksamhetsområdet Förskola, skola och vuxenutbildning för ca 4 500 miljoner kronor (se första raden i ovanstående tabell). Utgifterna beräknas öka från ca 5 500 miljoner kronor till ca 10 000 miljoner kronor mellan åren 1998 och 2002, vilket motsvarar en ökning på ca 80 procent. Mellan åren 2000 och 2001 beräknas en ökning med ca 2 000 miljoner kronor.

Vad som redovisas här gäller enbart de statliga utgifterna, som består av särskilda insatser inom skolan (t.ex. IT-utveckling och produktion av läromedel), myndighetsanslag (till t.ex. Statens skolverk) samt stöd till särskilda utbildningsformer (t.ex. specialskolor och vuxenutbildning). Den främsta finansieringen av förskola, skola och vuxenutbildning ligger däremot på kommunal nivå (vilket delfinansieras med generella statsbidrag via utgifts-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

område 25). De totala offentliga kostnaderna år 1998 för förskoleverksamhet, grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning är ca 113 miljarder kronor, exklusive studiestöd, enligt regeringens redovisning.

Övrig jämförande redovisning i budgetpropositionen

Utöver den del av regeringens redovisning som sker i form av standardiserade tabeller finns det få exempel på jämförande redovisning. Huvuddelen av redovisningen i budgetpropositionen handlar i stället om genomförd verksamhet samt i viss mån vilket resultat denna verksamhet gett upphov till.

Denna bild av regeringens redovisning av resurser bekräftas av Statskontorets rapport Resultatredovisning och resultatbedömning i BP 2000. I rapporten pekar myndigheten på den nästan fullständiga avsaknaden av jämförande resultatinformation utöver de relativt korta tidsserierna i de standardiserade tabellerna. Enligt rapporten görs det inga jämförelser av resultatet mellan olika verksamheter, myndigheter eller andra länder. Inte heller redovisas jämförelser mellan uppnått resultat och riktvärden för de olika verksamheterna. Enligt rapporten finns det i budgetpropositionen ett antal relativt långa tidsserier (vilket definieras som tidsserier över en period längre än två år). Dessa berör dock inte resultatet av den statliga verksamheten i första hand utan är i stället beskrivningar av bakomliggande samhällsförhållanden o.d.

Riksdagens revisorer har funnit vissa exempel på när regeringen redovisar jämförande information utöver vad som följer av de interna skrivreglerna. Som tidigare beskrivits hade man vid redovisning av utgiftsområde 4 Rättsväsendet valt att komplettera de standardiserade tabellerna för redovisning av utgiftsutvecklingen med ytterligare två år (1996 och 1997) för att på så sätt göra redovisningen mer fyllig.

Ett exempel på när regeringen i löpande text skjuter in jämförelser kan hämtas från utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. Det svenska bidraget till FN:s ekonomiska och sociala verksamhet sätts i relation till verksamhetens budget, syfte, andra länders bidrag och tidigare år. Det kan se ut på följande sätt:

- ”I de flesta organisationer tillhör Sverige de största bidragsgivarna med årsbidrag motsvarande 4–10 % av den totala frivilligfinansierade budgeten. Därtill kommer medel som utbetalas via Sida till specifika projekt, s.k. multistöd.”
- ”Sveriges bidrag ökade med 12 % budgetåret 1999 bl.a. mot bakgrund av vårt tidigare låga bidrag i förhållande till andra givare ...”
- ”Sveriges bidrag till UNICEF ökade med 6 % budgetåret 1999, vilket placerar Sverige på en oförändrad andra plats bland givarna.”
- ”Sveriges bidrag till UNHCR uppgick 1999 till 370 miljoner kronor, vilket motsvarar 4,8 % av organisationens budget. Sverige hör till de största bidragsgivarna och har genom sin samarbetsform enligt UNHCR varit mönsterbildande för andra givare.”

Ett annat exempel på när regeringen väver in jämförande fakta i den löpande redovisningen kan hämtas från inledningen till verksamhetsområdet Hälso-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

vård och sjukvård under utgiftsområde 9. Enligt regeringen har Sverige ”i ett internationellt perspektiv relativt låga kostnader för hälso- och sjukvård”. Detta påstående baseras på en jämförelse hämtad från OECD:s statistik mellan de svenska kostnaderna i procent av bruttonationalprodukten (7,6 procent) och motsvarande siffra för EU-länderna (7,9 procent) för år 1997. Det framgår inte av redovisningen om dessa belopp även omfattar kostnader inom den privata sektorn. Riksdagens revisorer har kontrollerat uppgiften med Socialdepartementet. Kontrollen visar att siffrorna inte beskriver ”de svenska kostnaderna” utan i stället de totala utgifterna för svensk hälsovård och sjukvård, dvs. både inom offentlig och privat sektor.

I detta sammanhang redovisar regeringen även statistik från Landstingsförbundet som visar att landstingens nettokostnader för hälso- och sjukvård har stigit med 4 miljarder till 95 miljarder kronor under år 1998.

Vidare redovisar regeringen den procentuella fördelningen av landstingens kostnader på olika verksamheter inom hälso- och sjukvården under åren 1990–1998 (diagram 4.1). Statistiken kommer från Landstingsförbundet. Av figuren och regeringens kommentarer till den framgår bl.a. att s.k. somatisk korttidsvård kostar mest (47,4 procent år 1990 och 61,3 procent år 1998) medan kostnaderna för tandvård har minskat (från 4,7 procent år 1990 till 3,5 procent år 1998). Som orsak till fördelningen och förändringen av kostnaderna under perioden lyfter regeringen fram 1990-talets omstruktureringar inom sektorn samt den s.k. ädelreformen och den s.k. psykiatireformen.

Ytterligare ett exempel på när regeringen sätter in uppgifter om utgiftsnivån i ett större sammanhang kan hämtas från utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning. Inledningsvis redovisar regeringen utgiftsområdets andel av de totala utgifterna i statsbudgeten för åren 1996–1998. Även motsvarande uppgifter för år 2002 redovisas, men i ett annat avsnitt. Värdet av informationen skulle öka om årsuppgifterna redovisades gemensamt och sammanställdes t.ex. med hjälp av tabell eller figur. Det finns även ett generellt problem med just denna typ av jämförelse. Det offentliga åtagandet kan minska eller öka utan att andelen av de offentliga utgifterna ändras om de totala utgifterna ökar eller minskar i samma omfattning.

Resursredovisningen i andra dokument än budgetpropositionen

För att ta fram information om utgifter och anslag har Riksdagens revisorer gått igenom budgetpropositionerna för politikområdena rättsväsende, försvar, utbildning, bistånd samt hälsovård och sjukvård från 1991 och framåt. Samtidigt granskades förekomsten av jämförande information.

Ett exempel på sådan information är regeringens redovisning av sociala utgifter i löpande och fast pris för perioden 1988/89–1994/95 som görs i budgetproposition 1993/94:100 (bil. 6, s. 5). I övrigt inskränker sig den jämförande information före år 1997 till utgifter och anslag för en treårsperiod (föregående års resultat, prognoser för innevarande år samt förslag för kommande år). Från och med budgetpropositionen för år 1997 utsträcktes denna information till den beräknade resursnivån två år framåt i tiden (i enlighet med de tabeller som beskrivits i avsnittet om regeringens interna budgetpropositions-cirkulär).

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga

Som tidigare beskrivits kan regeringen dock lämna information om resurs-utvecklingen i andra dokument än budgetpropositionen. I sin genomgång av särpropositioner och skrivelser inom politikområdena rättsväsende, försvar, utbildning, bistånd samt hälsovård och sjukvård har revisorerna inte funnit några ytterligare exempel på jämförande redovisning som t.ex. långa tidsse-rier eller internationella jämförelser. Denna bild av regeringens redovisning konfirmeras också av den rundfrågning revisorerna gjort till berörda depar-tement.

Det finns dock ett undantag. I propositionen Förändrad omvärld – omdanat försvar (prop. 1998/99:74) redovisar regeringen ett flertal internationella jämförelser samt försvarsanslagens utveckling över tiden.

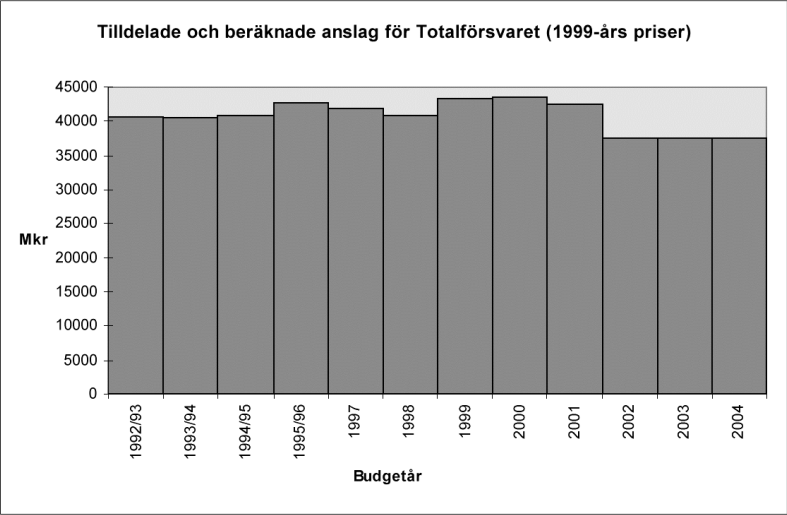
I propositionen redovisas försvarsutgifterna under 1970-, 1980- och 1990-talen för ett urval av länder. Redovisningen omfattar dels utgifternas andel av bruttonationalprodukten (BNP), dels utgifterna omräknade till ett fast pen-ningvärde uttryckt i inhemsk valuta. De länder som redovisas är USA, Stor-britannien, Frankrike, (Väst-)Tyskland, Danmark, Sverige, Norge, Nederlän-derna och Finland. Redovisningen grundar sig på siffror från Försvarets forskningsanstalt. Regeringen påtalar i detta sammanhang att det finns vissa brister i jämförbarheten mellan siffrorna för de olika länderna och över tiden. Regeringen menar att ”praxis om vad som inräknas i försvarsutgifterna varie-rar mellan länder” och att det är svårt ”att på ett rättvisande sätt ta hänsyn till växelkursförändringar och inflation”. Man vill ändå göra redovisningen för att kunna peka på trender och utvecklingstendenser. En sådan tendens är att försvarsutgifternas andel av bruttonationalprodukten minskar över tiden inom de redovisade länderna. Regeringen förklarar detta bl.a. med att den ekonomiska tillväxten främst utnyttjats på andra områden än försvar. De svenska försvarsutgifternas andel av bruttonationalprodukten ligger i dag på något över 2 procent vilket är samma nivå som i Norge men lägre än i Frank-rike, Storbritannien och USA. Enligt regeringen ökade de flesta länderna sina försvarsutgifter under det kalla kriget mer än vad Sverige gjorde, men har i många fall också gjort större reduceringar.

I diagram särredovisar regeringen tilldelade och beräknade anslag för total-försvaret beräknat i 1999 års prisnivå (se nedanstående figur).

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

Figur 1. Regeringens redovisning av anslag för Totalförsvaret 1992/93–2004



Källa: Proposition Förändrad omvärld – omdanat försvar (prop. 1998/99:74)

Fel! Okänt namn
på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på dokumentegenskap
.
Bilaga

Exempel på alternativ redovisning av resurser

Det argument som Försvarsdepartementet framförde mot användbarheten av den jämförande statistik man redovisar – ej jämförbara siffror beroende på skillnader i bakomliggande definition av verksamheten – är inte unikt för just försvarssektorn. Detta är ett generellt problem med jämförande redovisning – och inte heller det enda.

I detta avsnitt diskuteras de problem som finns med att skapa en redovisning som ger läsaren en rättvisande uppfattning om resursnivån. Trots problemen är det möjligt att ta fram tidsserier och internationella jämförelser. I avsnittet presenteras därför även olika exempel på hur sådana redovisningar skulle kunna göras med olika källmaterial som grund.

Praktiska problem och hur dessa kan lösas

Riksdagens revisorer har intervjuat representanter för Finansdepartementet och Ekonomistyrningsverket, vilka har i uppgift att ta fram jämförbara sifferunderlag för statsbudgetens utgifter.

Man menar att det är svårt att göra direkta jämförelser mellan olika år. Därtill är påverkan från olika faktorer för stor, åtminstone för åren före den nya budgetprocessen och 1997 års budget. Man menar dock att det bör vara möjligt att ta fram jämförbara siffror för statsbudgetens utfall fördelat på anslag och utgiftsområden över en tioårsperiod. Problemet ligger snarare på praktisk nivå. Arbetet kräver en hel del "detektivarbete". Samtidigt är den årliga arbetsbelastningen inom Regeringskansliet inte den bästa för sådana långsiktiga utvecklingsprojekt. Det kan därför finnas skäl att bedriva arbetet med att ta fram tidsserier fristående från det löpande arbetet.

Med "detektivarbete" åsyftas arbetet med att följa utgiftsposter (anslag och anslagsposter) bakåt i tiden. Arbetet beskrivs som omfattande och resurskrävande. De sifferunderlag på vilka Finansdepartementets och Ekonomistyrningsverkets arbete med att ta fram tidsserier baseras har inte rapporterats in i syfte att vara jämförbart över tiden. Generellt har departement och myndigheter i stället varit fokuserade på att göra årets rapportering så rättvisande som möjligt, utan större hänsyn till jämförbarheten med tidigare år. Det sker ständigt förändringar i budgetens struktur. Anslag försvinner, nya tillkommer, anslag slås ihop, delas upp osv.

Man menar vidare att myndigheterna lägger ned stor möda på att årsredovisningen ska vara så bra som möjligt. Till detta hör bl.a. att justera tidigare siffror i så stor utsträckning som möjligt, för att de ska återspegla verksamheten under året så bra som möjligt. Däremot läggs inte samma energi ned på att föra tillbaka de justerade siffrorna till redovisningssystemen.

Detta innebär att det med tiden skapas väsentliga skillnader mellan den information som lämnas i budgetdokumenten och den som finns tillgänglig i de datoriserade redovisningssystemen. Man menar att det har saknats ett systemtänkande när man lagt upp principerna för hur sifferunderlag ska inrapporteras till regering och riksdag. Det är sålunda inte möjligt att med en knapptryckning få fram jämförbara siffror över statsbudgetens utfall för en

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga

längre tidsperiod. I de fall man lagt ut uppdrag för att ta fram tidsserier i efterhand har detta inte resulterat i generella, automatiserade system.

Det finns flera problem med att skapa tidsserier i efterhand. Om arbetet ska vara framåtblickande bör stor uppmärksamhet ägnas åt att göra tidsserierna beständiga och i så stor utsträckning som möjligt bygga på automatiserade rutiner. Vad arbetet handlar om är att utgå från det i dag rådande systemet och sedan, år för år, utgiftspost för utgiftspost, gå bakåt i tiden och föra utgiften till rätt anslag, ändamål eller vilken annan gruppindelning man valt. De problem man då stöter på är

- s.k. engångshändelser
- ändrade budgeterings- och redovisningsprinciper
- förändringar i budgetstrukturen (från huvudtitel till utgiftsområde, t.ex.)
- den snabba förändringen av anslagens omfattning, syfte, benämning o.d.
- ändrat budget- och räkenskapsår.

För att kunna presentera rättvisande siffror på en aggregerad nivå, som t.ex. utgifts- eller verksamhetsområdesnivå, krävs att man åtminstone har tillgång till sifferunderlaget på nivån närmast under.

Arbetet med att ta fram tidsserier och utveckla system för detta har inte varit en prioriterad verksamhet inom Finansdepartementet och Ekonomistyrningsverket. De utvecklingsmedel som Finansdepartementet förfogar över för denna sektor läggs till övervägande del på det s.k. Vestaprojektet (Verktyg för Ekonomisk styrning i STaten). Med Vestaprojektet följer en ny indelning av de verksamheter som finansieras över statsbudgeten.

Engångsvisa händelser och ändrade redovisningsprinciper

Av de olika problemen med jämförelser över tiden och mellan länder, som nämndes i ovanstående avsnitt, är några av problemen mer svårbemästrade än andra.

Övergång till kalenderår kan ske om man har tillgång till information om det månadsvisa utgiftsutsläppet, som sedan kan aggregeras upp till helår.

Problemet med ändringar av budgetstrukturen och förändringar av anslagen kan, enligt Ekonomistyrningsverket, underlättas med hjälp av s.k. systemkoder. Systemkoderna är egentligen ett löpnummer som tilldelas varje anslag. Med hjälp av löpnumret kan man spåra ett anslag bakåt i tiden även om det bytt anslagsbeteckning och utgiftsområde. Det föreligger dock svårigheter då ett anslag slagits ihop med ett annat eller delats upp på flera nya anslag.

Med tillfälliga eller engångsvisa händelser menas transaktioner av extraordinär karaktär. Dessa exkluderas från det faktiska saldoutsläppet vid en analys av det s.k. underliggande saldoutsläppet. För att kunna göra relevanta analyser av budgetutfall mellan åren bör man känna till det underliggande saldoutsläppet.

Ekonomistyrningsverket har tagit fram underlag för beräkningen av det underliggande saldoutsläppet fr.o.m. år 1990. Analysen av åren 1990–2000 redovisas i Budgetprognos 1999:4. Analysen gäller dock den totala statsbudgetens utfall, inte fördelat på utgiftsområden eller ändamål. Sedan år 1995 har ett trettiotal engångsvisa händelser kunnat iakttagas, t.ex.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

- Bidrag till kapitalet i Europeiska investeringsbanken, som år 1997 påverkade statsbudgeten negativt med 876 miljoner kronor,
- Försäljning av aktier i Nordbanken, som år 1995 påverkade statsbudgeten positivt med 6 716 miljoner kronor,
- Statens fastighetsverks försäljning av fastigheter, vilket för år 1999 antas komma påverka statsbudgeten positivt med 492 miljoner kronor.

Den totala påverkan på statsbudgeten av de engångsvisa händelserna varierar mellan åren. År 1996 uppgick den till drygt 88 miljarder kronor, år 1997 till ca 53 miljarder, år 1998 till knappt 31 miljarder och år 1999 till ca 72 miljarder kronor (preliminärt utfall). Den största effekten har dock poster med anknytning till pensionsreformen, t.ex. genomfördes år 1999 en överföring från AP-fonden till statsbudgeten på 45 miljarder kronor samt en inbetalning av premiepensionsmedel till statsbudgeten på ca 26 miljarder kronor.

Statsfinanserna påverkas också av ändrade redovisningsprinciper. Det går inte att göra direkta jämförelser mellan det redovisade budgetsaldot för olika år. Ändrade redovisningsprinciper kan medföra att såväl utgifter som inkomster och därmed saldot behöver justeras för att skapa jämförbarhet. Sedan år 1995 har det skett ett tiotal förändringar i redovisningsprinciperna för statsbudgeten som föranlett justeringar, t.ex.

- Arbetsmarknadsfonden, Lönegarantifonden och Arbetsmiljöfonden började redovisas på statsbudgeten fr.o.m. den 1 juli 1995.
- Ekonomiska regleringar till kommuner och landsting redovisas fr.o.m. den 1 januari 1996 som avdrag från statsbidragen (tidigare gjordes detta genom avdrag från skatteutbetalningarna till kommuner och landsting).
- Övergång från anslagsfinansiering till lånefinansiering av Försvarsmaktens förskott fr.o.m. den 1 juni 1996.
- Inkomster och utgifter för delpensioner och ersättning för arbetsskada redovisas på statsbudgeten fr.o.m. år 1999.

De ändrade redovisningsprinciperna har fört med sig att redovisat budgetsaldo skiljer sig från det jämförbara budgetsaldot med 13 033 miljoner kronor år 1995. Differensen var 37 081 miljoner kronor år 1996, 430 miljoner kronor år 1997 och 7 024 miljoner kronor år 1998.

Ändamålsindelning

Det tidigare redovisade exemplet med internationella jämförelser inom försvarsområdet har vissa svagheter. Som tidigare nämnts finns det vissa frågetecken kring den bakomliggande definitionen av försvarsutgifter, vilket gör att siffrorna inte är helt jämförbara. Detta problem bottnar i olika nationella budgetstrukturer och lösningen ligger i vad som inom nationalräkenskaperna kallas ändamålsindelning.

Begreppet ändamål är i princip synonymt med begrepp som mål och syfte. Av samma skäl som att en verksamhet kan ha flera syften är ändamål som urvalskriterium för hur utfall av statsbudgeten ska redovisas inte självklart. Som exempel kan nämnas statliga bidrag och lån till ett krisdrabbat företag i industrin. Syftet kan vara industripolitiskt eller arbetsmarknadspolitiskt eller regionalpolitiskt.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga

År 1985 genomförde Statistiska centralbyrån och Riksrevisionsverket tillsammans ett arbete med målet att ta fram en ny ändamålsindelning av den offentliga sektorns utgifter. Bakgrunden till den nya ändamålsindelningen år 1985 var att FN då hade fastställt en ny indelning av den offentliga sektorn kallad Cofog (Classification of the Functions of Government). Den grundläggande principen för det svenska arbetet var att den nya svenska indelningen skulle anpassas till FN:s indelning "på sådan nivå och med sådan detaljrikedom att dels internationella krav på rapportering, dels svenska behov av redovisning kan tillgodoses". Kravet på internationell redovisning kom från OECD samt Internationella valutafonden (SCB/RRV s. 6).

Den lösning man valde var, som det uttrycktes, präglad av "pragmatik, där olika teoretiska principer blandas med ibland överlappande resultat". Ändamålsindelningen utformades efter vad som bedömts som allmänt intressant och inte minst praktiskt möjligt att redovisa. Den påverkas och styrs i praktiken starkt av de olika tjänster som utförs av olika myndigheter och andra offentliga organisationer. Ett annat ställningstagande man gjorde vid konstruktionen av den nya ändamålsindelningen var att bortse från möjligheterna att kunna skapa jämförbara redovisningar bakåt i tiden. Man ansåg att det "inte heller varit möjligt och rimligt att göra en sådan indelning att jämförbarheten med de nuvarande helt kunnat upprätthållas: vissa brott i serierna har ansetts ofrånkomliga även på en relativt grov nivå".

Till skillnad från FN:s indelning bestämde man att de svenska nationalräkenskaperna inte hade samma behov av detaljeringsgrad. Dessutom såg man begränsningar i befintligt dataunderlag vilket skulle göra en lika fin indelning som Cofog onödig. Den svenska ändamålsindelningen är såtillvida en förenkling jämfört med Cofog, som t.ex. omfattar tre nivåer medan den svenska bara tar upp två nivåer (huvudgrupper och deras underindelning). De svenska huvudgrupperna är däremot desamma som de i Cofog.

Med den lösning som valdes år 1985 går det inte att utläsa de offentliga utgifterna för administration och forskning samt verksamheter av genomskärande eller övergripande karaktär, som t.ex. miljövård. Dessa utgifter ligger nämligen samlade under de ändamålsgrupper som utgiften avser. På så sätt ingår utgifter för administrativ personal vid regionsjukhus i gruppen "Läns- och regionsjukvård". De utgifter som på detta sätt inte går att knyta till undernivån läggs in som en särskild grupp inom huvudgruppen, t.ex. "Allmän administration och forskning m.m. för hälso- och sjukvård".

Även klassificeringsenheten, dvs. vad som ska redovisas under de olika ändamålen, ger upphov till olika bedömningsfrågor. I princip är det den enskilda transaktionen, dvs. varje inköp av vara eller tjänst, varje löneutbetalning, transferering eller annan utgift, som ska föras till ett visst ändamål. I den officiella statistiken är detta dock endast möjligt vad gäller vissa transfereringsutgifter. För andra utgifter, som t.ex. konsumtion och investeringar, bedömde man med hänsyn taget till befintligt underlag och realistisk arbetsinsats, att det inte var möjligt att använda enskilda transaktioner som grund för fördelningen på ändamål. I stället får man tilldela olika myndigheter, anslag, kommunala program eller verksamhetsområden ändamålskoder. Alla utgifter för en sådan enhet hänförs då till samma ändamål. Om en enhet

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

har utgifter som berör mer än ett ändamål, förs enheten till det ändamål som svarar för den största delen av utgifterna.

Under 1990-talet har dessutom en rad förändringar skett i nationalräkenskaperna. Statistiska centralbyrån är ansvarig myndighet för genomförandet av det s.k. europeiska nationalräkenskapssystemet 1995. De nya räkenskaperna börjar fr.o.m. år 1993. Även 1985 års system för ändamålsindelning kommer om några år att ersättas med ett nytt. Den ändamålsindelning som används i det europeiska nationalräkenskapssystemet 1995 är därför den samma som förut. Andra förändringar, som t.ex. av bakomliggande klassifikationer, definitioner, beräkningsmetoder m.m. gör dock att utfallet för de olika ändamålen inte längre är jämförbart med tidigare beräkningar.

Det europeiska nationalräkenskapssystemet 1995 är ett internationellt jämförbart räkenskapssystem för systematisk och detaljerad beskrivning av ekonomin i t.ex. ett land eller en region. Det europeiska nationalräkenskapssystemet 1995 bygger på de globala riktlinjerna för nationalräkenskaper som utarbetats under ansvar av Förenta Nationerna, Internationella valutafonden, Europeiska unionen, OECD och Världsbanken. Det europeiska nationalräkenskapssystemet 1995 har dock en tydligare inriktning på förhållanden och informationsbehov inom Europeiska unionen. Till exempel har det europeiska nationalräkenskapssystemet 1995 stor betydelse för den europeiska sociala och ekonomiska politiken. Konvergenskriterierna för Europeiska monetära unionen har definierats i termer av nationalräkenskapsvärden. Det europeiska nationalräkenskapssystemet 1995 används också som underlag för att beräkna ekonomiskt stöd till regioner inom Europeiska unionen samt för att beräkna unionens egna resurser och de bidrag som medlemsländerna ska lämna.

På grund av det omfattande sifferunderlag som ska inhämtas och anpassas till det nya nationalräkenskapssystemet har Statistiska centralbyrån inte publicerat någon sammanställning av den offentliga konsumtionen fördelat på ändamål enligt 1985 års system sedan år 1997. Någon liknande sammanställning utifrån det europeiska nationalräkenskapssystemet 1995 har ännu inte publicerats. I kommande avsnitt presenterar Riksdagens revisorer preliminärt underlag från Statistiska centralbyrån som visar utfallet för den statliga konsumtionen fördelat på ändamål enligt det europeiska nationalräkenskapssystemet 1995.

Pågående utvecklingsprojekt

Utöver Statistiska centralbyråns arbete med att införa det europeiska nationalräkenskapssystemet 1995 driver man inom Regeringskansliet och Ekonomistyrningsverket ett antal olika utvecklingsprojekt som alla har det gemensamma syftet att bättre presentera statsbudgetens utfall och offentliga utgifter. Det är inte tydligt hur dessa projekt förhåller sig till varandra eller om de är varandra överlappande.

Inom Finansdepartementet arbetar man med ett, vad man kallar, ”datalager”. Med detta menas en databas med information om statsbudgetens utfall, till att börja med för år 1999 och år 2000. Databasen beräknas kunna läggas ut på Regeringskansliets intranät under våren 2000. Det underlag som här tas

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

fram är omfattande och kan fördelas på ett stort antal underposter. Till exempel kan man jämföra det faktiska utfallet för någon del av statsbudgeten med tidigare prognoser. Ambitionen med "datalagret" är att den så småningom även ska täcka in sifferunderlag för fem år bakåt i tiden. Det är dock oviss när denna ambition kan realiseras.

Finansdepartementet arbetar också med en databas som är baserad på de anvisade anslagen. Utvecklingsarbetet går ut på att spåra hur dessa ändrats genom åren. Ambitionen är att bemästra samtliga de problem som finns med att efterkonstruera tidsserier som beskrivits tidigare, dvs. s.k. engångshändelser, ändrade budgeterings- och redovisningsprinciper, förändringar i budgetstrukturen (från huvudtitel till utgiftsområde, t.ex.), den snabba förändringen av anslagens omfattning, syfte, benämning o.d. samt ändrat budget- och räkenskapsår. Under första halvåret 2000 beräknas databasen kunna innehålla tidsserier för statsbudgetens utfall på utgiftssidan för anslag, utgiftsområden m.m. fr.o.m. budgetåret 1988/89.

Ekonomistyrningsverket har ansvar för att leverera underlag till Regeringskansliets budgetarbete och därav ibland att presentera uppgifter om statens kostnader och utgifter. Sådana uppgifter presenteras t.ex. i Statsbudgetens utfall, Statens Finanser samt i budgetprognoserna. Ekonomistyrningsverket har ambitionen att i kommande utgåvor av Statsbudgetens utfall presentera tidsserier för statsbudgetens saldo, underliggande saldo, totala utgifter och totala inkomster m.m., men inte detaljerade tabeller på anslagsnivå eller inkomstitel. Denna typ av tidsserier tar Ekonomistyrningsverket fram på eget initiativ.

År 1999 startades ett arbete inom det s.k. Vestaprojektet med syfte att finna en ny avgränsning av statsbudgeten, till skillnad från de tidigare nämnda utvecklingsprojekten, som utgår från nuvarande budgetstruktur. Man vill att statsbudgeten ska kunna presenteras i termer av intäkter, kostnader, inbetalningar och utbetalningar samt tillgångar och skulder. Samtidigt är man medveten om behovet av möjligheten till internationella jämförelser av olika aspekter av den offentliga sektorn. Enligt projektets uppdragsbeskrivning är detta en viktig aspekt som kan läggas på statsbudgetens avgränsning.

Benchmarkingprojekt

En form av jämförande information brukar benämnas benchmarking. Vanligtvis är benchmarking förknippad med detaljerad och processrelaterad information snarare än statsbudgetens totala utgifter fördelade på politikområden eller ändamål.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har publicerat en rapport kallad Med många mått mätt (Ds 2000:23) i vilken man redovisar en mängd internationella jämförelser baserade på nyckeltal för makroekonomiska sammanhang, arbetsmarknad, näringsliv, utrikeshandel, skatter, utbildning, forskning och utveckling, informationsteknik, infrastruktur, hälsovård och sjukvård, socialförsäkringar samt miljö och energi. I rapporten undersöks Sveriges position inom de olika sektorerna i jämförelse med övriga länder.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

En annan benchmarkingstudie har publicerats av Näringsdepartementet, Benchmarking av näringspolitiken (Ds 2000:12). I studien genomför man en rad jämförelser med andra länder för att skapa en bild av tillväxten i Sverige. För att fånga in begreppet tillväxt använder man indikatorer som beskriver lönebildning, arbetsmarknad, nivå av informationsteknik, kommunikationsförsörjning, företagsklimat, marknader och konkurrens, arbetsrättsliga regler samt arbetsmiljö.

Tidsserier enligt olika källor

I detta avsnitt visar Riksdagens revisorer på exempel på tidsserier som skulle kunna utgöra en del av regeringens redovisning av resurser. Tidsserierna kan antingen bygga på egna beräkningar utifrån regeringens budgetpropositioner under en viss period eller på underlag från andra källor än regeringens redovisning, t.ex. från Ekonomistyrningsverket eller Statistiska centralbyrån.

För att fördjupa redovisningen bör tidsserierna kompletteras med kommentarer och förklaringar till utfallet. I nedanstående exempel inskränker sig detta till kommentarer kring de trender som kan utläsas ur sifferunderlaget.

Beräkningar utifrån regeringens budgetpropositioner

Utgår man från regeringens redovisning i budgetpropositionen under en följd av år kan en utomstående läsare skapa tidsserier över den resursförbrukning som regeringen anger genom att lista samtliga anslag som i dag ingår inom ett visst utgifts- eller verksamhetsområde och sedan följa området och anslagen bakåt i tiden. I normalfallet räcker det inte med att följa upp utgiftsutfallet på en aggregerad nivå eftersom de underliggande anslagen ofta förändras och/eller flyttas.

Ett annat problem är ombrytning från budgetår till kalenderår och den 18-månadersbudget som lades för perioden 1995/96. Eftersom den utomstående läsaren inte har tillgång till det faktiska utgiftsutfallet per månad eller ens per kvartal får man nöja sig med att räkna ut den genomsnittliga årsutgiften¹.

För att ha något att jämföra utgiftsutfallet med har revisorerna lagt till anvisat anslag. Samma beräkningsprinciper har använts för att bryta om 18-månadersbudgeten till 12-månadersbudget.

Rättsväsendet

För att exemplifiera hur regeringen skulle kunna redovisa utgiftsutvecklingen för utgiftsområde 4 Rättsväsendet presenterar Riksdagens revisorer egna beräkningar för tre av utgiftsområdets verksamhetsområden (Polisväsendet, Åklagarväsendet och Domstolsväsendet).

¹ Genom att dela periodens resultat med 18 och sedan multiplicera med 12 får man fram ett genomsnittligt utfall för en tolv månadersperiod som är i nivå med övriga siffror.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

Polisväsendet

Av beräkningen kan utläsas att utgiftsutfallet och anvisat anslag inte har följt varandra, vissa år har skillnaderna t.o.m. varit kraftiga.

Den trend som kan utläsas över 1990-talet är att utvecklingen gått från att utgifterna översteg anvisade anslag till det motsatta förhållandet. Budgetåret 1991/92 översteg utgifterna anvisade anslag med ca 1 500 miljoner kronor. Budgetåret 1994/95 var utgifter och anvisade anslag i stort sett på samma nivå. År 1999 översteg anvisade anslag utgifterna med knappt 300 miljoner kronor.

Tabell 9. Resursutveckling för Polisväsendet (miljoner kronor, löpande priser)

	Anslag		Utgiftsutfall	
	Budgetår	Kalenderår	Budgetår	Kalenderår
1991/92	8 596		10 084	
1992/93	10 262		10 589	
1993/94	10 620		10 963	
1994/95	10 734		10 716	
1995/96, 1996	10 721	10 721	11 077	11 209
1997		10 997		11 338
1998		11 458		11 289
1999		11 974		11 704
2000		12 048		

Källa: Sammanställda uppgifter från budgetpropositioner 1991/92 till 1999/2000 (se bilaga 1)

Åklagarväsendet

Av beräkningen kan utläsas att det funnits smärre skillnader mellan anvisade anslag och utgiftsutfall, men att nivån på dessa skillnader ökat med tiden. Budgetåret 1991/92 var utgifterna i stort sett desamma som anvisade anslag. Budgetåret 1994/95 var utgifterna ca 20 miljoner kronor högre än anvisade medel. År 1998 hade däremot situationen ändrats så att anvisade medel översteg utgifterna med drygt 70 miljoner kronor.

Tabell 10. Resursutveckling för Åklagarväsendet (miljoner kronor, löpande priser)

	Anslag		Utgiftsutfall	
	Budgetår	Kalenderår	Budgetår	Kalenderår
1991/92	496		500	
1992/93	530		546	
1993/94	551		523	
1994/95	582		603	
1995/96, 1996	603	603	635	660
1997		645		660
1998		815		741
1999		819		831
2000		946		

Källa: Sammanställda uppgifter från budgetpropositioner 1990/91 till 1999/2000 (se bilaga 1)

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

Domstolsväsendet

Av beräkningen kan utläsas att anvisade medel och utgiftsutfall legat relativt nära varandra fram till budgetåren 1993/94 (anvisade anslag överskred utgifterna med ca 170 miljoner kronor) och 1994/95 (utgifterna överskred anvisade anslag med ca 270 miljoner kronor). Därefter har utgifterna överskridit anvisade anslag i en alltmer ökande grad. År 1997 låg de knappt 40 miljoner kronor över för att år 1999 ligga drygt 100 miljoner kronor över.

Tabell 11. Resursutvecklingen för Domstolsväsendet (miljoner kronor, löpande priser)

	Anslag		Utgiftsutfall	
	Budgetår	Kalenderår	Budgetår	Kalenderår
1991/92	2 204		2 230	
1992/93	2 441		2 437	
1993/94	2 493		2 322	
1994/95	2 609		2 880	
1995/96, 1996	2 816	2 816	2 831	2 889
1997		2 916		2 954
1998		2 979		3 063
1999		3 067		3 169
2000		3 359		

Källa: Sammanställda uppgifter från budgetpropositioner 1991/92 till 1999/2000 (se bilaga 1)

Militärt försvar

Militärt försvar, som här har definierats som den militära delen av totalförsvaret (dvs. i princip all verksamhet vid myndigheten Försvarsmakten) samt den stödverksamhet som till stor del är ägnad åt den militära delen av totalförsvaret (dvs. myndigheter som Försvarets materielverk, Totalförsvarets pliktverk m.m.), uppvisar stora beloppsmässiga skillnader mellan anvisade anslag och utgiftsutfallet.

Tabell 12. Resursutvecklingen för militärt försvar – Försvarsmakten samt stödverksamhet (miljoner kronor, löpande priser)

	Anslag		Utgiftsutfall	
	Budgetår	Kalenderår	Budgetår	Kalenderår
1991/92	31 403		33 250	
1992/93	34 982		37 433	
1993/94	39 057		38 020	
1994/95	38 370		37 537	
1995/96, 1996	38 795	38 795	28 678	25 252
1997		39 785		38 407
1998		38 286		39 531
1999		40 962		41 132
2000		43 740		

Källa: Sammanställda uppgifter från budgetpropositioner 1991/92 till 1999/2000 (se bilaga 1)

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga

Budgetåret 1992/93 överskred utgifterna de anvisade anslagen med ca 2 450 miljoner kronor. Nästföljande budgetår överskred däremot de anvisade medlen de totala utgifterna med ca 1 000 miljoner kronor. Det låga utgiftsfallet på 25 252 miljoner kronor år 1996 berodde på en justering av anslagen i samband med övergång från anslagsfinansiering till lånefinansiering av investeringar med 14 000 miljoner kronor. Det synbara överskottet på anslagsmedel fortsätter t.o.m. år 1998 då utgifterna överstiger anvisade anslagsmedel med knappt 1 250 miljoner kronor. År 1999 sjönk det överskridande beloppet till 170 miljoner kronor.

Bistånd

Den tidsserie som redovisas för internationellt bistånd skiljer sig från de övriga politikområdena. På grund av verksamhetens huvudsakliga karaktär i form av bidrag till andra länder och organisationer samt den omfattande tidsåtgången som är förknippade med internationella utvecklingsprojekt definieras utgifterna som anvisade medel. Dessutom är inte anslag den primära styrformen. I stället talar man om den s.k. biståndsramen som omfattar alla medel som går till internationellt bistånd (däribland anslag till t.ex. myndigheten Sidas verksamhet, men även den biståndsverksamhet som kanaliseras via Europeiska unionen).

**Tabell 13. Biståndsramens utveckling
löpande priser)**

(miljoner kronor,

	Anslag	
	Budgetår	Kalenderår
1991/92	13 871	
1992/93	14 460	
1993/94	12 960	
1994/95	12 360	
1995/96, 1996	13 360	13 360
1997		11 946
1998		12 418
1999		12 840
2000		14 299

Källa: Sammanställda uppgifter från budgetpropositioner 1991/92 till 1999/2000 (se bilaga 2)

I löpande prisnivå har biståndsramen både höjts och sänkts under åren. Budgetåret 1992/93 nådde biståndsramen sin, enligt regeringens redovisning, högsta nivå under 1990-talet, 14 460 miljoner kronor. Därefter sjönk biståndsmedlen till som lägst 11 946 miljoner kronor år 1997. För år 2000 föreslog regeringen en biståndsram om 14 299 miljoner kronor.

Hälsovård och sjukvård

De statliga utgifterna för hälsovård och sjukvård redovisas i dag utifrån en stor mängd olika anslag. Det har visat sig svårt att följa dessa anslag bakåt före den nya budgetprocessen. Man bör också beakta att detta endast åter-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

speglar de direkta statliga utgifterna medan den större delen av verksamheten finansieras av landstingskommunala medel. (Vilka statliga utgiftsposter som finns inom hälsovård och sjukvård framgår av ovanstående avsnitt Regeringens nuvarande redovisning.)

Tabell 14. Resursutvecklingen för Hälsovård och sjukvård (miljoner kronor, löpande priser)

	Anslag		Utgiftsutfall	
	Budgetår	Kalenderår	Budgetår	Kalenderår
1994/95			16 800	
1995/96, 1996	15 021	15 021	17 075	17 136
1997		17 432		16 872
1998		16 387		17 525
1999		17 341		18 226
2000		18 108		

Källa: Sammanställda uppgifter från budgetpropositioner 1991/92 till 1999/2000 (se bilaga 2)

Ser man enbart till resursutvecklingen under 1900-talets senare del kan man konstatera att det finns vissa kraftiga skillnader mellan utgiftsfallet och anvisade anslag, men att skillnaderna verkar minska. År 1996 låg utgifterna ca 2 000 miljoner kronor över anvisade anslag. År 1997 var situationen den omvända och anvisade anslag översteg utgifterna med 560 miljoner kronor. År 1998 var utgifterna återigen högre än anvisade anslag (ca 1 100 miljoner kronor). År 1999 minskade detta belopp till knappt 900 miljoner kronor.

Förskola, skola och vuxenutbildning

De statliga utgifterna för förskola, skola och vuxenutbildning redovisas i dag utifrån en stor mängd olika anslag. Det har visat sig svårt att följa dessa anslag bakåt före den nya budgetprocessen. Man bör också beakta att detta enbart återspeglar de direkta statliga utgifterna medan den större delen av verksamheten finansieras med kommunala medel. (Vilka statliga utgiftsposter som finns inom förskola, skola och vuxenutbildning framgår av ovanstående avsnitt Regeringens nuvarande redovisning.)

Tabell 15. Resursutvecklingen för Förskola, skola och vuxenutbildning (miljoner kronor, löpande priser)

	Anslag		Utgiftsutfall	
	Budgetår	Kalenderår	Budgetår	Kalenderår
1994/95			2 898	
1995/96, 1996	3 337	3 337	2 660	2 811
1997		4 481		4 400
1998		5 182		5 543
1999		6 902		6 829
2000		7 003		

Källa: Sammanställda uppgifter från budgetpropositioner 1991/92 till 1999/2000 (se bilaga 2)

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga

Ser man enbart till resursutvecklingen under 1900-talets senare del kan man konstatera att det finns vissa skillnader mellan anvisade medel och utgiftsutfallet. År 1996 överskred anvisade medel utgifterna med ca 500 miljoner kronor. År 1998 var situationen den omvända och utgifterna var ca 360 miljoner kronor högre än anvisade medel. År 1999 hade situationen ändrats igen och anvisade medel överskred utgifterna med ca 70 miljoner kronor.

Underlag från Ekonomistyrningsverket

De tidsserier som redovisats i ovanstående avsnitt är konstruerade utifrån vad regeringen själv redovisat i den årliga budgetpropositionen under en längre period. Utan tillgång till källmaterialet och med begränsad insyn i hur utgiftsområdena utvecklats över tiden är det mycket svårt att följa anslagen bakåt i tiden. Anslagen kan byta namn, nummer, syfte, omfattning eller bli flyttade mellan utgiftsområdena.

I stället för information baserad på utgiftsutfallet som redovisats i budgetpropositionen under en följd av år kan information om utgiftsutfall inhämtas från Ekonomistyrningsverket. Ekonomistyrningsverket har sin informationsdatabas märkt varje anslag med en systemkod, vilket förenklar arbetet med att spåra ett dagsaktuellt anslag bakåt i tiden. Dessutom kan Ekonomistyrningsverket göra korrekt ombrytning från budgetår till kalenderår, eftersom man har tillgång till uppgifter om utgiftsutfallet per månad. På så sätt kan man anta att underlaget från Ekonomistyrningsverket bättre återspeglar den riktiga utgiftsutvecklingen än vad de siffror som baseras på egna beräkningar gör.

Tabell 16. Statsbudgetens utgifter fördelade på utgiftsområden 1995–1998 (miljoner kronor, löpande priser)

	År 1995	År 1996	År 1997	År 1998
4 Rättsväsendet	20 285	21 204	21 160	21 413
6 Totalförsvar	40 205	26 654	40 978	42 399
7 Internationellt bistånd	12 101	12 092	12 139	11 479
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	18 208	24 588	24 218	23 124
16 Utbildning och universitetsforskning	23 530	23 453	25 122	27 737

Källa: ESV 1999:8 Statens Finanser, Tabellbilaga 3

Det finns två synbara problem med informationen i ovanstående tabell från Ekonomistyrningsverket. För det första är tidsserien relativt kort, endast fyra år. För det andra finns tillgängliga uppgifter om statsbudgetens utgifter inte fördelade på lägre nivå än utgiftsområde. Är man intresserad av utgifter på verksamhetsområde, som t.ex. polisväsendet eller militärt försvar, är denna redovisning ingen hjälp. Sådan information finns dock, enligt myndigheten själv, att tillgå via Ekonomistyrningsverkets informationsdatabas.

Ett alternativ är den redovisning som Ekonomistyrningsverket gör över utgiftsutvecklingen fördelad på ändamål i enlighet med den svenska tillämpningen av Cofogsystemet (se ovan avsnitt om ändamålsindelning). Exempel

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga

på tidsserier baserade på denna typ av information redovisas i nedanstående tabell "Statsbudgetens utgifter fördelade på ändamål 1994–1998".

Tabell 17. Statsbudgetens utgifter fördelade på ändamål 1994–1998 (miljoner kronor, löpande priser)

	År 1994	År 1995	År 1996	År 1997	År 1998
Internationellt och ekonomiskt bistånd	14 396	11 761	11 702	12 111	11 478
Militärt försvar	35 627	37 961	24 687	38 323	39 488
Polisväsen	10 487	10 830	11 209	11 337	11 289
Rättsskipning	5 448	5 398	5 763	5 867	6 126
Daghem, fritidshem och annan barnomsorg	12	13	13	15	14
Grundskoleutbildning	632	694	718	416	420
Gymnasial utbildning	325	300	229	150	130
Hälsö- och sjukvård	1 451	2 199	2 317	2 249	15 595

Källa: ESV 1999:8 Statens Finanser, Tabellbilaga 2

Ett problem med detta underlag är att indelningen och fördelningen av huvudgrupperna inte är helt överensstämmande med utgiftsområdena och underliggande verksamhetsområden. Vidare står Statistiska centralbyrån i begrepp att, som tidigare nämnts, införa en ny ändamålsindelning, vilket gör underlaget något inaktuellt.

Det finns ytterligare ett problem som gäller båda de ovan redovisade tidsserierna från Ekonomistyrningsverket. Det sifferunderlag man använder sig av är inte justerat för ändrade redovisningsprinciper och engångsvisa händelser, vilket gör att jämförbarheten mellan åren minskar. Ekonomistyrningsverket kompletterar därför sina produkter (t.ex. Statens finanser) med denna typ av analys. Man redovisar däremot inga tidsserier med helt jämförbara siffror fördelade på utgiftsområden eller ändamål.

Underlag från Statistiska centralbyrån

Som komplement till den officiella statistiken över statsbudgeten finns nationalräkenskaperna. Statistiska centralbyrån publicerade år 1997 en realekonomisk sammanställning med bl.a. den offentliga konsumtionens¹ fördelning på ändamål i enlighet med den svenska tillämpningen av Cofogsystemet (se ovanstående avsnitt om ändamålsindelning). Det har inte publicerats någon liknande sammanställning senare än detta.

Eftersom denna sammanställning är några år gammal har Riksdagens revisorer inhämtat ett preliminärt sifferunderlag från Statistiska centralbyrån beräknat i enlighet med det europeiska nationalräkenskapssystemet 1995. Det handlar inte om hela den offentliga sektorns konsumtion utan endast om den statliga sektorns. Detta betyder inte så mycket för en verksamhet som

¹ Exempel på statliga utgifter för konsumtion är statligt anställdas löner, statliga myndigheters lokalhyror, inköp inom försvaret som saknar civil användning, inköp av varor och tjänster (kontorsmateriel, IT, post, telefon, bevakning, transporter, konsulttjänster m.m.) samt underhåll och reparationer.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga

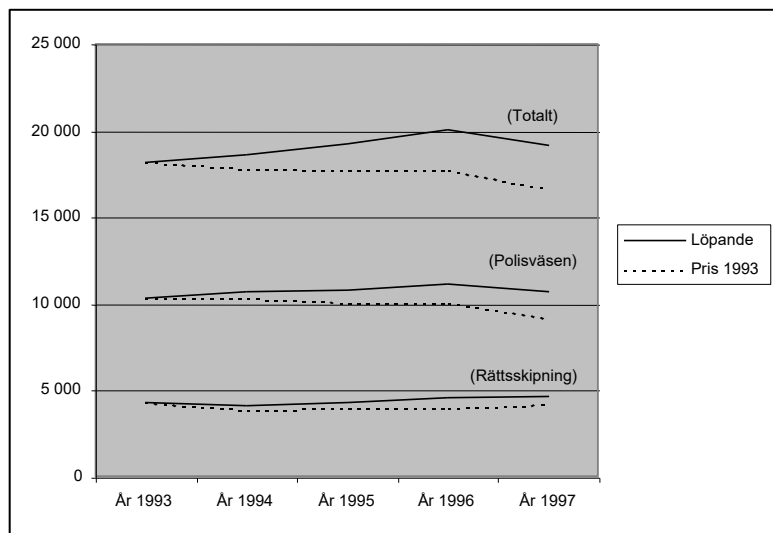
militärt försvar, men påverkar utfallet för förskola, skola och vuxenutbildning i hög grad. Dessutom finns inte något tillgängligt underlag för andra delar av detta område än grundskoleutbildning. En annan begränsning med denna redovisning är att merparten av vad som i statsbudgeten omfattas av biståndsramen definieras i nationalräkenskapstermer som transfereringar. Denna redovisning visar därför endast de statliga utgifterna för biståndsverksamhetens förvaltning, inte själva biståndet.

Vidare finns endast underlag för åren 1993–1997. Samtliga belopp anges i miljoner kronor, uttryckt i löpande priser och i 1993 års prisnivå.

Samhällsskydd och rättsskipning varav Polisväsendet samt Rättsskipning

Nedan redovisas den statliga konsumtionen för ändamålet Samhällsskydd och rättsskipning samt undergrupperna Polisväsendet och Rättsskipning. Rättsskipning motsvarar ungefär vad som i statsbudgetsystemet redovisas under verksamhetsområdena Domstolsväsendet och Åklagarväsendet.

Figur 2. Statlig konsumtion för Samhällsskydd och rättsskipning



Källa: Utdrag ur det europeiska nationalräkenskapssystemet 1995 (se bilaga 3)

Av diagrammet framgår att de statliga utgifterna för samhällsskydd och rättsskipning stadigt minskat under perioden räknat i 1993 års prisnivå. Merparten av denna utveckling verkar bero på minskade resurser till polisväsendet medan utgifterna för rättsskipning i stort legat på en oförändrad nivå.

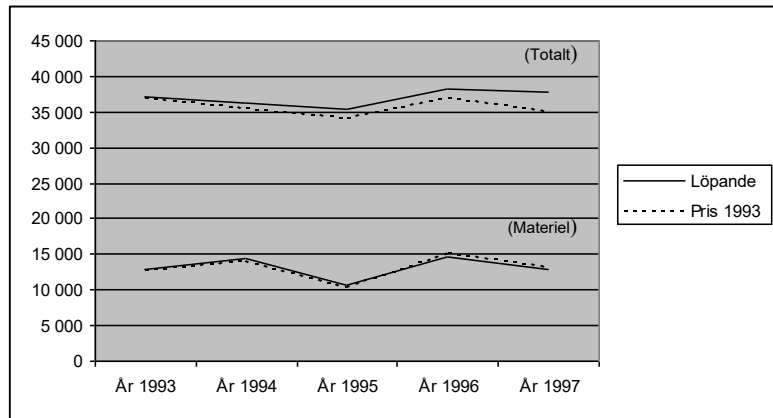
Militärt försvar varav materielinvesteringar

Nedan redovisas den statliga konsumtionen för ändamålet Militärt försvar. Begreppet statlig konsumtion omfattar inköp av kapitalobjekt som saknar alternativ civil användning, dvs. sådana utgifter som i statsbudgeten redovisas under investeringar för det militära försvaret, främst materiel. För att visa hur materielinvesteringarna påverkar utfallet inkluderas dessa i diagrammet.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga

Figur 3. Statlig konsumtion för militärt försvar



Källa: Utdrag ur det europeiska nationalräkenskapssystemet 1995 (se bilaga 3)

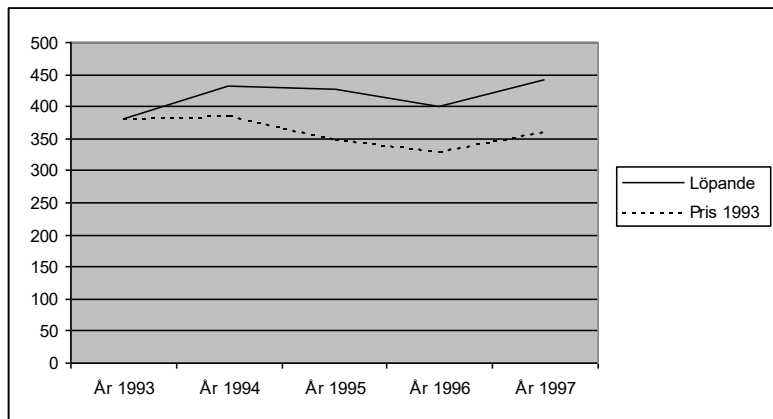
Av diagrammet framgår att de statliga utgifterna för militärt försvar minskat något mellan åren 1993 och 1999, men med en topp år 1996. De statliga utgifterna för militärt försvar var lägst år 1995. Dessa skiftande årsutfall verkar kunna förklaras av de statliga utgifterna för materielinvesteringar, som har en liknande utveckling, fast något tydligare.

Internationellt ekonomiskt bistånd

Nedan redovisas den statliga konsumtionen för ändamålet Internationellt ekonomiskt bistånd. Nivån på den statliga konsumtionen skiljer sig från de belopp som redovisats för ovanstående tidsserier för statsbudgetens utfall eftersom bistånd i nationalräkenskapstermer definieras som transfereringar. Nedanstående diagram avspeglar de utgifter den svenska staten har för biståndsverksamhetens förvaltning, inte biståndet i sig.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
Bilaga

Figur 4. Statlig konsumtion för internationellt ekonomiskt bistånd



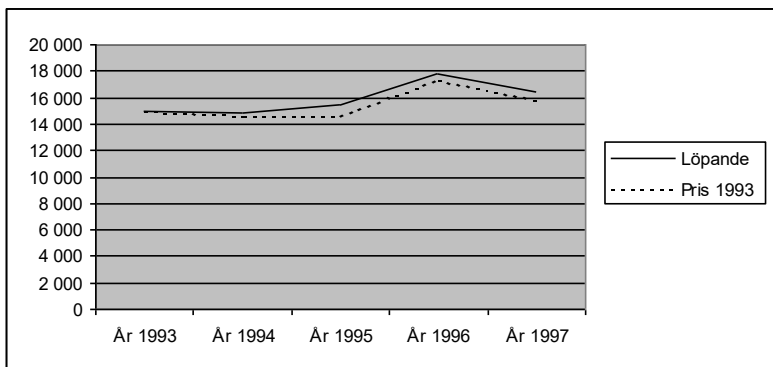
Källa: Utdrag ur det europeiska nationalräkenskapssystemet 1995 (se bilaga 3)

Av diagrammet framgår att den statliga konsumtionen för internationellt bistånd räknat i 1993 års prisnivå minskat mellan åren 1993 och 1997, även om en viss ökning skett mellan åren 1996 och 1999.

Hälsovård och sjukvård

Nivån på den statliga konsumtionen för ändamålet Hälsovård och sjukvård skiljer sig från de belopp som redovisats i tidsserier för statsbudgetens utfall fördelat på ändamål (se ovanstående avsnitt Underlag från Ekonomistyrningsverket). Detta beror på att endast den statliga konsumtionen är inräknad och inte hela den offentliga sektorn.

Figur 5. Statlig konsumtion för hälsovård och sjukvård



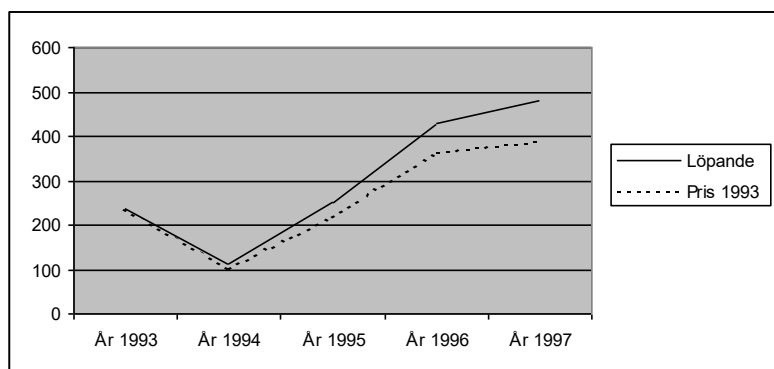
Källa: Utdrag ur det europeiska nationalräkenskapssystemet 1995 (se bilaga 3)

Av diagrammet framgår att de statliga utgifterna för hälsovård och sjukvård låg på samma nivå mellan åren 1993 och 1995. År 1996 ökade utgifterna kraftigt för att sedan minska något år 1997.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga

Nivån på den statliga konsumtionen för ändamålet Grundskoleutbildning skiljer sig från de belopp som redovisats för ovanstående tidsserier för statsbudgetens utfall. Detta beror på att endast den statliga konsumtionen är inräknad och inte hela den offentliga sektorn samt på vissa skillnader i den bakomliggande definitionen.

Figur 6. Statlig konsumtion för grundskoleutbildning



Källa: Utdrag ur det europeiska nationalräkenskapssystemet 1995 (se bilaga 3)

Av diagrammet framgår att de statliga utgifterna för grundskoleutbildning relativt sett haft en kraftigt ökning räknat såväl i löpande som i 1993 års prisnivå. Räknat i 1993 års prisnivå var utgifterna år 1994 nere på 100 miljarder kronor för att sedan fyrdubblas fram till år 1997.

Internationella jämförelser enligt olika källor

I detta avsnitt redovisas exempel på internationella jämförelser som skulle kunna utgöra en del av regeringens redovisning av resurser. Revisorerna har låtit Statistiska centralbyrån undersöka förekomsten av internationell statistik över statsbudgetens utfall fördelat på politikområden samt offentlig konsumtion fördelat på ändamål. Statistiska centralbyråns undersökning visar bl.a. att det är ont om just denna typ av information.

Det finns ett antal producenter av internationell statistik, vilka bygger upp databaser baserade på nationella data. De tre mest intressanta i detta fall är Europeiska unionens statistikbyrå Eurostat, OECD samt Internationella valutafonden.

På samma sätt som det finns olika mottagare av nationella data finns det i Sverige olika leverantörer och olika typer av information. Statistiska centralbyrån samarbetar med Eurostat och rapporterar in nationalräkenskapsdata. Ekonomistyrningsverket levererar annan ekonomisk statistik till den Internationella valutafonden samt OECD. OECD har även mottagit statistik direkt från Finansdepartementet. Enligt Statistiska centralbyrån sker dessa olika inrapporteringar parallellt med varandra med ingen eller liten samordning.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga

Revisorerna föredrar att basera internationella jämförelser i första hand på nationalräkenskapsdata, företrädesvis inhämtat från Eurostat. Denna typ av information torde, på grund av bakomliggande gemensamma system och definitioner (se ovanstående avsnitt om det europeiska nationalräkenskapssystemet 1995), vara såväl relevant som rättvisande. I sin undersökning av tillgängligt material har dock Statistiska centralbyrån meddelat att man från svensk sida ännu inte rapporterat in någon statistik till Eurostat. Liksom var fallet med den uteblivna publiceringen av utfallsdata fördelat på ändamål sedan år 1997 (se ovanstående avsnitt om ändamålsindelning samt tidsserier enligt olika källor) beror detta på att Statistiska centralbyrån först lägger sina resurser på införandet av det europeiska nationalräkenskapssystemet 1995. De internationella jämförelser som revisorerna redovisar nedan bygger i stället på ett av Statistiska centralbyrån bearbetat underlag från OECD.

För att fördjupa redovisningen bör de internationella jämförelserna kompletteras med kommentarer och förklaringar till utfallet. I nedanstående exempel inskränker sig detta till kommentarer kring de trender som kan utläsas ut sifferunderlaget.

Underlag från OECD

Nedanstående internationella jämförelser är baserade på en databas från OECD med benämningen "National accounts, volym 2". Denna databas är normalt inte tillgänglig för Statistiska centralbyrån i elektronisk form (vilket i detta fall förenklat bearbetningen) utan förekommer främst som en publikation. Den aktuella databasen är mycket omfattande, åtminstone vad gäller antalet objekt och olika poster. Däremot är det faktiska innehållet i databasen mycket varierande mellan såväl länder, år som ändamål. Från databasen har Statistiska centralbyrån dragit ut ett avsnitt som benämns "Total government outlays by function and type" ("Totala offentliga utgifter fördelat på ändamål och typ"). De ändamål som valts ut är "Public order and safety", "Defence", "Health" samt "Education".

Däremot innehåller databasen inga uppgifter om biståndsverksamhet. Statistiska centralbyrån har inte heller kunnat lokalisera någon användbar databas med information om biståndsmedel av den typ som här är efterfrågad (utfall över en period längre än två år). Däremot publicerar OECD statistik om biståndsmedel med jämna mellanrum.

Den typ av offentlig utgift som var mest relevant för den aktuella frågeställningen samt innehöll mest data är något som i databasen benämns "Final consumption expenditure", vilket betyder ungefär "Slutlig förbrukning av konsumtionsmedel" eller som det benämns i nationalräkenskapstermer "Offentlig konsumtion". För att göra siffrorna jämförbara har revisorerna låtit Statistiska centralbyrån beräkna konsumtionen som andel av respektive lands bruttonationalprodukt (i nedanstående figurer benämnt "% of GDP")

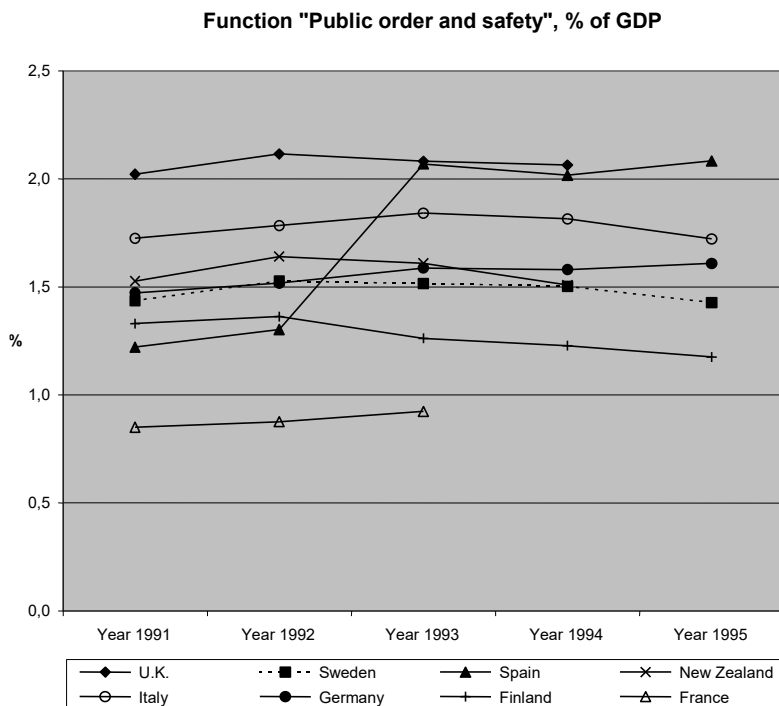
Av nedanstående redovisning kan utläsas att det finns brister i underlaget. Endast ett fåtal länder har rapporterat in statistik i sådan omfattning att det går att göra någon form av jämförelser. Den tidsserie som redovisningen omfattar består därför endast av fem år (1991–1995). För vissa av de redovisade länderna finns inte tillgängligt underlag för ens denna period.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga

Nedanstående figur visar andelen offentlig konsumtion av bruttonationalprodukten för ändamålet "Public order and safety", vilket närmast motsvarar den verksamhet som i statsbudgeten redovisas under utgiftsområde 4 Rättsväsendet.

Figur 7. Internationella jämförelser av resurser för rättsväsendet



Källa: Statistik från OECD i bearbetning av Statistiska centralbyrån (se bilaga 4)

Av diagrammet framgår att Sverige under 1990-talets början hade en internationellt sett medelstor offentlig konsumtion för ändamålet "public order and safety". Under de första åren steg konsumtionen något för att år 1993 vända nedåt. I dag utgör konsumtionen för detta ändamål ca 1,4 procent av bruttonationalprodukten. I Finland har man haft en liknande utveckling som i Sverige. Värdet för Finland ligger konstant ca 0,25 procentenheter under det svenska.

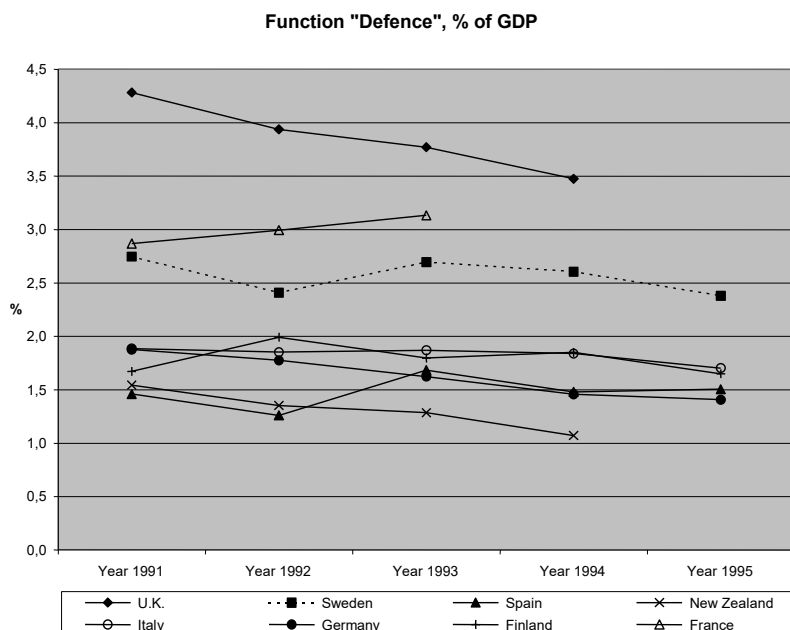
Högst konsumtion för detta ändamål har Storbritannien och Spanien. Åren 1994–1995 är dessa de enda två länder vars andel av bruttonationalprodukten överstiger 2 procent (extrapolerat värde för Storbritannien). Lägst konsumtion för detta ändamål har Frankrike. Under de år för vilka det finns tillgängligt underlag är Frankrike det enda land vars andel för detta ändamål understiger 1 procent av bruttonationalprodukten.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga

Nedanstående figur visar andelen offentlig konsumtion av bruttonationalprodukten för ändamålet "Defence", vilket omfattar den verksamhet som i statsbudgeten redovisas under utgiftsområde 6 Totalförsvar.

Figur 8. Internationella jämförelser av resurser för försvar



Källa: Statistik från OECD i bearbetning av Statistiska centralbyrån (se bilaga 4)

Av diagrammet framgår att merparten av de undersökta länderna har en konsumtion för ändamålet "Defence" som ligger mellan 1 och 2 procent av bruttonationalprodukten. I Sverige har man en andel som ligger på knappt 2,5 procent år 1995, fast trenden är att andelen minskar. Denna trend kan även sägas vara generell för samtliga länder.

Högst ligger Storbritannien som år 1994 hade en konsumtion för detta ändamål motsvarande ca 3,5 procent av bruttonationalprodukten. Storbritannien är samtidigt det land vars andel minskat kraftigast, ca 0,75 procentenheter på fyra år. För Frankrike finns information tillgänglig endast för åren 1991–1993. I den mån man kan utläsa trender från ett sådant begränsat underlag är Frankrike det enda land som har en positiv utveckling av andelen konsumtion för försvar av bruttonationalprodukten. Lägst konsumtion för detta ändamål har Nya Zeeland, som år 1994 hade en andel på nära 1 procent.

Hälsovård och sjukvård

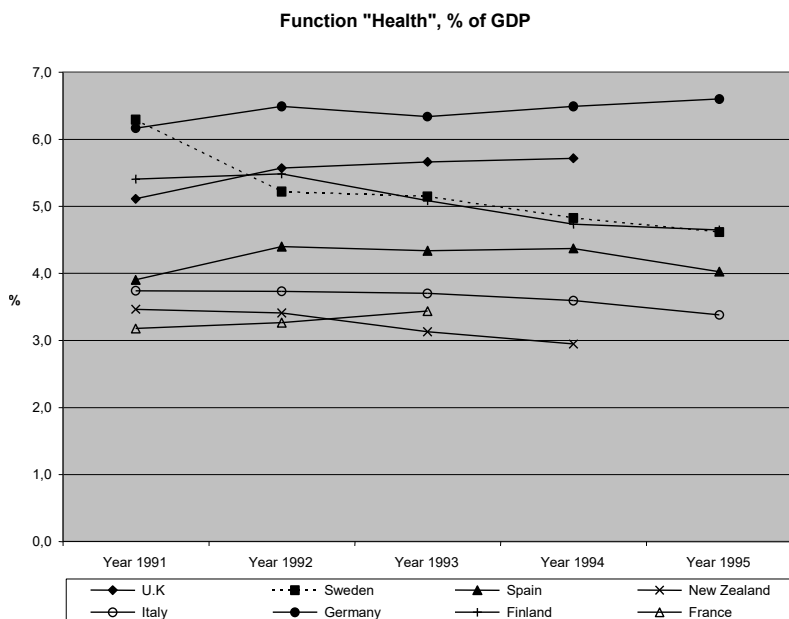
Nedanstående figur visar andelen offentlig konsumtion av bruttonationalprodukten för ändamålet "Health", vilket närmast motsvarar den verksamhet som i statsbudgeten redovisas under verksamhetsområdet Hälsovård och

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga

sjukvård under utgiftsområde 9 samt finansieras via generella statsbidrag till landstingskommuner och kommuner.

Figur 9. Internationella jämförelser av resurser för hälsovård och sjukvård



Källa: Statistik från OECD i bearbetning av Statistiska centralbyrån (se bilaga 4)

Av diagrammet framgår att Sverige är det land som haft den kraftigaste minskningen av andelen konsumtion för ändamålet "Health" av bruttonationalprodukten. Den stora förändringen mellan åren 1991 och 1992 kan förklaras av reformer inom åldervården och psykiatrivården (se s. 21). Ansvaret för dessa områden överfördes till kommunerna och definierades samtidigt om från vård till social omsorg. Andelen har mellan åren 1991 och 1995 stadigt minskat från ca 6,3 procent till ca 4,8 procent. I Finland har andelen också minskat till ca 4,8 procent år 1995.

Högst andel konsumtion för detta ändamål har Tyskland, som dessutom uppvisar en positiv trend. I Tyskland har andelen ökat från ca 6,3 procent till ca 6,6 procent. Det enda land som uppvisar en positiv trend förutom Tyskland är Storbritannien.

Lägst konsumtion för detta ändamål har Nya Zeeland. Av de Europeiska länderna ligger Frankrike (ca 3,4 procent år 1993) och Italien (ca 3,2 procent år 1995) lägst.

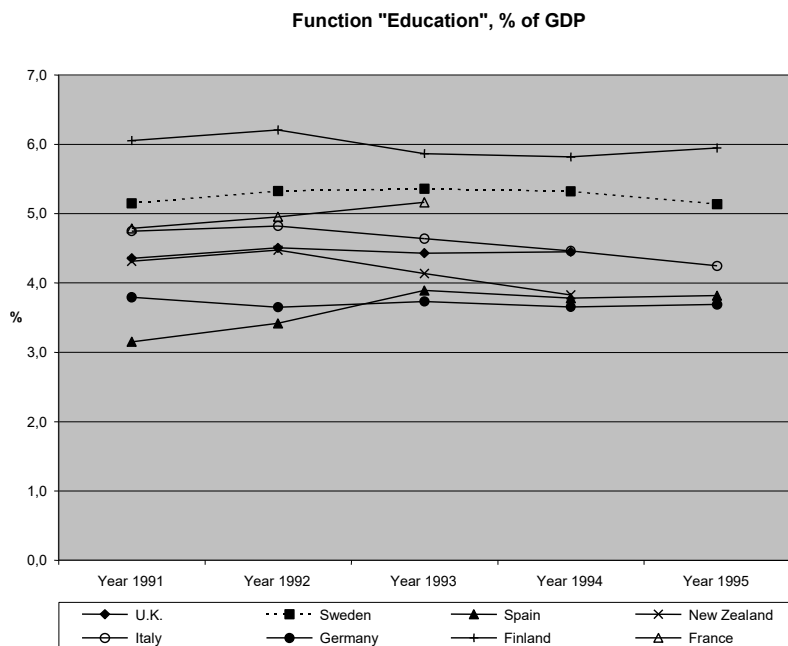
Utbildning

Nedanstående figur visar andelen offentlig konsumtion av bruttonationalprodukten för ändamålet "Education", vilket närmast motsvarar den verksamhet som i statsbudgeten redovisas under verksamhetsområdet Förskola, skola och vuxenutbildning under utgiftsområde 16 samt finansieras via generella statsbidrag till landstingskommuner och kommuner.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga

Figur 10. Internationella jämförelser av resurser för utbildning



Källa: Statistik från OECD i bearbetning av Statistiska centralbyrån (se bilaga 4)

Av diagrammet framgår att Sverige tillsammans med Finland är de länder som har högst andel konsumtion för ändamålet "Education" av bruttonationalprodukten. Finland ligger dock i särklass högst av alla länder med en andel på ca 6 procent år 1995, vilket är ca 1 procentenhet högre än Sverige samma år. För Sverige kan man även märka en viss nedgång mellan åren 1993 och 1995.

Lägst ligger Tyskland och Spanien med en andel konsumtion för detta ändamål motsvarande ca 3,8 procent av bruttonationalprodukten år 1995. För Spanien är detta dock en ökning med nära 0,8 procentenheter från år 1991.

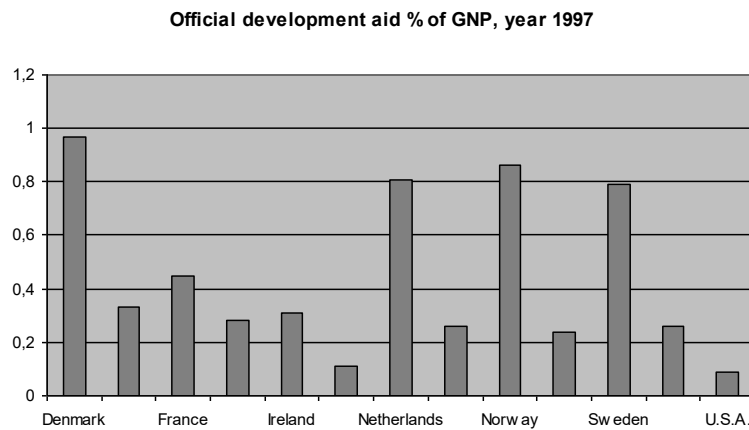
Bistånd

Ovanstående diagram är baserade på beräkningar utförda av Statistiska centralbyrån utifrån OECD:s databas om benämnd "National accounts, volume 2". Denna databas går inte att tillämpa för att beskriva resursläget inom biståndsområdet. I stället används här OECD:s publikation "OECD in figures, 1999 edition" som källa. Svagheten med att använda publikationer som källa framför databaser är det omfattande arbete som krävs för att mata in aktuella värde vid större beräkningar.

Den information som publikationen innehåller tillåter inga jämförelser över en serie av år. Däremot finns data tillgängligt över fler länder än i tidigare exempel.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga

Figur 11. Internationella jämförelser av resurser för bistånd



Källa: OECD in figures, 1999 edition

Av diagrammet framgår att Sverige (ca 0,8 procent) tillsammans med Norge (ca 0,9 procent), Danmark (ca 1 procent) och Nederländerna (ca 0,8 procent) ligger högst vad gäller biståndsmedlens andel av bruttonationalprodukten. Till skillnad från de övriga nordiska länderna har Finland en relativt låg andel (ca 0,3 procent). De flesta övriga europeiska länder som finns redovisade i diagrammet ligger på andel mellan 0,3 och 0,2 procent. Av de europeiska länderna har Italien lägst andel biståndsmedel av bruttonationalprodukten (0,11 procent). USA:s biståndsmedel lägst andel av bruttonationalprodukten jämfört samtliga andra länder (0,09 procent).

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga

Revisorernas överväganden

Riksdagens revisorer har i ett flertal rapporter kritiserat regeringens redovisning av resurser. Granskningarna har behandlat rättsväsendet, det svenska biståndet, det militära försvaret, grundskoleutbildningen och primärvården. Revisorerna har pekat på att redovisningen utelämnat viktiga förhållanden, saknat jämförelseobjekt eller på annat sätt inte varit helt rättvisande.

I sin granskning av organisationsförändringar inom rättsväsendet (rapport 1998/99:9) kunde revisorerna peka på att rättsväsendets resursförbrukning räknat per invånare ökat mellan åren 1980 och 1998. Granskningen visade också att polisen och kriminalvården fått allt större resurser till sitt förfo- gande mellan åren 1985 och 1996.

Revisorerna har vidare påpekat att de svenska försvarsutgifterna internationellt sett är höga (rapport 1998/99:4). Exempelvis har försvarsutgifterna per invånare ökat mer i Sverige än i det genomsnittliga Natolandet mellan åren 1985 och 1997.

I sin granskning av Skolverket och skolans utveckling (rapport 1998/99:3) visade revisorerna att man i Sverige satsat relativt mycket resurser på just grundskoleutbildningen. I en jämförelse mellan hur stor andel av BNP som olika OECD-länder satsade på grundskolan låg Sverige i topp.

I sin granskning av primärvårdens resurser (rapport 1997/98:5) kunde revisorerna visa att den svenska primärvården framstår som underdimensionerad vid en internationell jämförelse – trots att statsmakterna prioriterat primärvården och trots att de personella resurserna inom sjukvården totalt sett låg på en hög nivå.

I den föreliggande granskningen behandlas särskilt förekomsten av jämförande information i form av tidsserier eller internationella jämförelser. Sådan information är ett lämpligt sätt att göra redovisningen av resurser mer rättvisande i enlighet med de krav som framställs i lagen (1996:1059) om statsbudgeten samt uttalanden från finansutskottet i samband med behandlingen av 1999 års ekonomiska vårproposition. Jämförande information gör det också möjligt för utomstående läsare att skapa sig en uppfattning om den relativa storleken av regeringens budgetförslag.

Riksdagens revisorer konstaterar att regeringens redovisning av resurser i vissa avseenden har förbättrats under 1990-talet. Det finns uppenbara skillnader mellan de budgetpropositioner som lämnades till riksdagen för tio år sedan och de som producerats fr.o.m. år 1997. Disposition och grafisk framställning har förbättrats, vilket förenklar läsarens möjligheter att ta till sig informationen i dokumentet.

Samtidigt noterar revisorerna att det finns stora brister vad gäller jämförande information i regeringens redovisning. Revisorerna menar att jämförande information är nödvändig för att såväl riksdagens ledamöter och tjänstemän som den utomstående läsaren ska kunna skapa sig en rättvisande bild av resurstillgång och resursförbrukning inom olika politikområden. Rege- ringens nuvarande jämförande redovisning i budgetpropositionen inskränker sig, med få undantag, till standardiserade tabeller. Dessa visar utgiftsfallet för föregående år, utgiftsprognos för innevarande år, budgetförslag för det kommande året samt den beräknade utgiftsnivån två år framåt i tiden.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

Generella synpunkter

Enligt revisorernas mening kan bristen på jämförande information i regeringens redovisning i längden innebära att riksdagens finansmakt begränsas. Poängen med mål- och resultatstyrning, i jämförelse med t.ex. regelstyrning, ligger bl.a. i att det tidigare uppnådda resultatet ska ligga till grund för kommande verksamhetsperiod. För att kunna bedöma det uppnådda resultatet måste man ha information bl.a. om hur mycket resurser som verksamheten har förbrukat. Beslut om att anvisa nya medel till ett visst område måste sålunda bygga på en rättvisande bild av tidigare resursförbrukning. Annars kan inte beslutsfattarna bedöma t.ex. huruvida ett dåligt resultat beror på att verksamheten fått för lite resurser eller om man i stället fördelat tilldelade resurser på ett ineffektivt sätt. Långa tidsserier över utgiftsutvecklingen är också viktiga för kunna göra bättre prognoser över statsbudgetens utveckling.

Generellt sett efterlyser revisorerna resursinformation som täcker längre perioder samt jämförelser mellan Sverige och andra länder. Revisorerna vill i sammanhanget särskilt framhålla vikten av att redovisade tidsserier, tabeller och diagram följs av uttömmande kommentarer som på ett tydligt sätt förklarar förändringar och trender i resursutvecklingen. Utan förklarande kommentarer är inte den jämförande informationen lika användbar som beslutsunderlag.

Brist på jämförande information

Enligt revisorernas mening beror bristen på jämförande information delvis på att det inte ställs tillräckliga krav på regeringens redovisning i detta avseende. Vidare lägger man inom Regeringskansliet inte tillräcklig vikt vid frågan om jämförande information. Det finns även begränsningar i tillgången till källmaterial över statsbudgetens utfall fördelat på politikområden, såväl nationellt som internationellt.

Otillräckliga krav på resursredovisningen

Riksdagens revisorer kan, mot bakgrund av den genomgång som gjorts av riksdagsbeslut och utskottsbetänkanden, konstatera att de krav som riksdagen riktar direkt mot regeringens redovisning av resurser är relativt få. I och med budgetlagen och genom uttalanden från finansutskottet ställer riksdagen krav på regeringens redovisning, men dessa krav är i första hand riktade mot redovisningen av verksamhet, resultat och måluppfyllelse.

Samtidigt är regeringens redovisning av resurser av olika orsaker mer framåtblickande än bakåtblickande. En av dessa orsaker kan vara att budgetpropositionen är ett politiskt dokument, i vilket regeringen presenterar vilka problem man ser och vad man vill göra för att åstadkomma förbättringar i framtiden. Det är möjligt att detta i längden överskuggar dokumentets mer kamerala och uppföljande delar. En annan orsak kan vara att regeringen av taktiska skäl väljer att inte redovisa de sammanhang som ligger bakom de uppnådda resultaten. En tredje orsak kan vara att regeringen inte känner till

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

vad de uppnådda resultaten beror på, eftersom man själv inte krävt in jämförande information från sina myndigheter.

Regeringens nuvarande redovisning av resurser innebär att riksdagen (eller andra läsare av budgetpropositionen) endast i begränsad omfattning kan kontrollera den information och de slutsatser som presenteras vad gäller resursförbrukningen.

Ett sätt att komma till rätta med problemet är, enligt revisorernas mening, att man i samband med beredningen av regeringens budgetförslag i ökad grad uppmärksammar tillgången (eller bristen) på jämförande information om resursförbrukning. Revisorerna efterlyser tydliga krav på regeringens löpande redovisning av resurser samt regler för hur den jämförande redovisningen bör utformas för de olika specifika politikområdena.

Arbetet inom Regeringskansliet

Riksdagens revisorer kan konstatera att Regeringskansliet, Ekonomistyrningsverket och Statistiska centralbyrån bedriver olika verksamheter som har det gemensamma syftet att ta fram jämförande information. Revisorerna menar dock att regeringens olika projekt för att i efterhand ta fram kvalitets-säkrade tidsserier över statsbudgetens utfall måste ges högre prioritet.

Revisorerna anser också att frågan om att utveckla jämförande information måste beaktas i regeringens olika parallella utvecklingsprojekt. Det gäller bl.a. det s.k. Vestaprojektet.

Begränsad tillgång till källmaterial

Granskningen visar att det är svårt att erhålla kvalitetssäkrat källmaterial över statsbudgetens utfall fördelat på politikområden.

Det grundläggande problemet – om man i efterhand vill skapa sig uppfattning om utgiftsutvecklingen inom ett specifikt område – är att anslagsstrukturer ändras med jämna mellanrum. Inom vissa politikområden har dessa förändringar varit mera omfattande än inom andra.

Av de granskade områdena har t.ex. försvaret genomgått ett flertal stora förändringar under 1990-talet (från vad som kan beskrivas som en detaljerad organisationsstruktur till en mer processororienterad struktur). För områden som hälsovård och sjukvård samt förskola, skola och vuxenutbildning utgör bara den avsevärda mängden olika anslag ett hinder för att en utomstående granskare enkelt ska kunna skapa sig en uppfattning om utgiftsutvecklingen.

Ett annat svårbemästrat problem än strukturförändringar är ”osynliga” förändringar som att man utvidgar eller minskar ett anslags syfte och ändamål, men behåller benämningen oförändrad. Även det motsatta förhållandet, i samma anslag men med helt ny eller snarlik benämning, ställer till problem.

För att komma till rätta med detta anser Riksdagens revisorer att regeringens agerande vid ändringar i anslagsstrukturen bör regleras. Regeringen ska inte kunna ändra vare sig enskilda anslag eller hela anslagsstrukturer utan att först se till att det finns system som gör det möjligt att på ett enkelt sätt relatera anslagen före ändringen till anslagen efter ändringen.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga**

Det grundläggande problemet som begränsar möjligheterna att göra rättvisande internationella jämförelser är att rapporteringen till de internationella organ som tillhandahåller sådan statistik inte är fullständig. Granskningen visar att detta särskilt gäller statistik om statsbudgetens utfall fördelad på politikområden eller offentlig konsumtion fördelad på ändamål. I Sverige är ansvaret för den internationella rapporteringen delat. Olika myndigheter redovisar till olika internationella organ enligt olika system.

Revisorerna efterlyser större samordning av dessa parallella verksamheter. Detta skulle i förlängningen kunna innebära att en myndighet ges det övergripande ansvaret för den svenska rapporteringen av statistiska uppgifter kring statsbudgetens utfall och den offentliga konsumtionen.

Ökande intresse för jämförande information

I granskningen presenterar Riksdagens revisorer exempel på alternativ redovisning av resurser. Revisorerna har sammanställt regeringens egen redovisning av resurser i budgetpropositionen under en följd av år. Revisorerna har vidare ställt samman tidsserier över statsbudgetens utfall baserat på underlag från Ekonomistyrningsverket. Revisorerna har också sammanställt tidsserier över den offentliga konsumtionens fördelning baserat på underlag från Statistiska centralbyrån. Revisorerna har slutligen låtit Statistiska centralbyrån bearbeta och sammanställa internationella jämförelser baserade på statistik från OECD. Erfarenheten från granskningen är att tillgången på jämförande information är knapp, men att det för en insatt granskare ändå går att erhålla användbart underlag. För en utomstående läsare av regeringens redovisning är det däremot svårare. Granskningen visar att det inte behöver vara på detta sätt. Det finns jämförande information som kan redovisas till riksdagen. I kombination med förklarande och analyserande kommentarer skulle en sådan redovisning mycket väl uppfylla kraven på rättvisande information.

I detta perspektiv finner revisorerna det tillfredsställande att regeringen driver projekt som syftar till att erhålla underlag för jämförande information. De pågående utvecklingsprojekten inom Regeringskansliet, Ekonomistyrningsverket och Statistiska centralbyrån som redovisats i rapporten utgör en del av denna verksamhet. De s.k. benchmarkingprojekt som t.ex. bedrivs av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi ("Med många mått mätt", Ds 2000:23) och Näringsdepartementet ("Benchmarking av näringspolitiken", Ds 2000:12) visar också på en ambition att producera bättre jämförande information.

Enligt Riksdagens revisorers mening är projekt som på liknande sätt syftar till att ge en rättvisande bild av resurser eller resultat något som bör stödjas och påskyndas. Revisorerna vill dock erinra om vikten av att projekten inte har karaktären av unika och engångsvisa insatser utan baseras på långsiktiga redovisningssystem med tydliga kopplingar till t.ex. statsbudgetens struktur eller det europeiska nationalräkenskapssystemet 1995.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga**

Sammanfattande kommentarer

I sina tidigare granskningar av områden som försvar, grundskoleutbildning och primärvård har Riksdagens revisorer visat att regeringens redovisning varit bristfällig. I granskningarna har revisorerna, genom att använda längre tidsserier och internationella jämförelser, kunnat visa på en annan bild av resursförbrukningen än den som framträder i regeringens redovisning.

Revisorerna menar att en utökad redovisning av jämförande information samt därtill analyserande och förklarande kommentarer skulle ge en mer rättvisande bild av resursförbrukningen. Den skulle också ge riksdagen ett bättre underlag för att fatta beslut om avvägningar av resurser mellan och inom olika politikområden. Revisorerna är medvetna om de problem som är förknippade med att ta fram tidsserier och internationella jämförelser avseende statsbudgetens fördelning på politikområden. Samtidigt visar granskningen att sådan information är möjlig att ta fram.

Revisorerna konstaterar att det inom Regeringskansliet och vissa myndigheter bedrivs olika utvecklingsinsatser inom detta område. Revisorerna anser dock att detta arbete måste samordnas bättre och ges högre prioritet av regeringen.

Frågan om hur, i vilken omfattning och med vilken regelbundenhet som regeringen ska återkomma till riksdagen med jämförande information om resursförbrukningen för de olika politikområdena bör bli förmål för ytterligare utredning.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga

Referenser

Intervjuer och övrig information

Finansdepartementet: Anders Ekholm, Tore Melin och Olle Sundberg

Ekonomistyrningsverket: Svante Hellman och Ulf Nersing

Statistiska centralbyrån: Alf Fyhrlund och Anna Widenfalk

Litteratur och annat skriftligt material

Betänkanden

Riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, skattefrågor, m.m. (prop. 1998/99:100), Finansutskottet, 1998/99:FiU20

Departementsserien

Med många mått mätt – en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 2000:23

Benchmarking av näringspolitiken – Indikatorer inom åtta områden som påverkar ekonomisk tillväxt, Näringsdepartementet, Ds 2000:12

Ekonomistyrningsverket

Budgetprognos 2000:1, Analys

Budgetprognos 1999:4, Analys

Statens finanser 1998, ESV 1999:8

Finansdepartementet

Utformning av budgetpropositionen för 2000, cirkulär nr Fi 1999:5

Lagar

Lagen (1996:1059) om statsbudgeten

OECD

OECD in figures, Statistics on the member countries, 1999 edition

Propositioner

Budgetproposition för år 2000 (prop. 1999/2000:1)

Budgetproposition för år 1999 (prop. 1998/99:1)

Budgetproposition för år 1998 (prop. 1997/98:1)

Budgetproposition för år 1997 (prop. 1996/97:1)

Budgetproposition för budgetåret 1995/96 (prop. 1994/95:100)

Budgetproposition för budgetåret 1994/95 (prop. 1993/94:100)

Budgetproposition för budgetåret 1993/94 (prop. 1992/93:100)

Budgetproposition för budgetåret 1992/93 (prop. 1991/92:100)

Förändrad omvärld – omdanat försvar (prop. 1998/99:74)

Riksdagens revisorer

Organisationsförändringar inom rättsväsendet, Rapport 1998/99:9

Regeringens redovisning av det militära försvaret, Rapport 1998/99:7

Anpassningen av totalförsvaret, Rapport 1998/99:4

Skolverket och skolans utveckling, Rapport 1998/99:3

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

·
Bilaga

Utvecklingssamarbetet – styrning, genomförande, samordning och uppföljning av biståndet, Rapport 1998/99:2

Primärvårdens resurser, Rapport 1997/98:5

Riksrevisionsverket

Statens finanser 1996, RRV 1997:25

Statens finanser 1995, RRV 1995:58

Svensk ändamålsindelning av den offentliga sektorns utgifter, upplaga November 1985 (tillsammans med Statistiska centralbyrån)

Statistiska centralbyrån

Statistisk årsbok 2000

Statistiska meddelanden: Nationalräkenskaper 1980–1996, Appendix 1 BNPs användning, ref.nr N10 SM9701

Europeiska nationalräkenskapssystemet ENS 1995

Statskontoret

Resultatredovisning och resultatbedömning i budgetpropositionen år 2000, Rapport 2000:19

Utredningar

Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område, Budgetlagsutredningen, SOU 1996:14

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

**.
Bilaga**

Underbilaga 1

Beräkningar utifrån regeringens redovisning av enskilda anslag: Rättsväsendet och Militärt försvar

För att beräkna utgiftsutvecklingen under 1990-talet har Riksdagens revisorer sammanställt regeringens redovisning av enskilda anslag i budgetpropositionen i nedanstående tabeller (se avsnitt ”Exempel på alternativ redovisning av resurser”).

Verksamheter inom rättsväsendet

I budgetpropositionen för år 2000 redovisar regeringen utgiftsutvecklingen inom rättsväsendet fr.o.m. år 1996 med hjälp av standardiserade tabeller. Revisorernas sammanställning av utgiftsutvecklingen inom polis-, åklagar- och domstolsväsendet har därför begränsats till perioden 1991/92–1995/96.

Polisväsendet

Prop. 1994/95:100	Utgifter 1993/94	Anslag 1994/95	Anslag 1995/96 (12 mån)
Rikspolisstyrelsen	491 259 000	516528000	503316000
Säkerhetspolisen	470643000 ¹	470643000	476288000
Polishögskolan	1000	1000	0
Statens krim.lab.	49810000	47427000	48187000
Lokala polisorg.	9951700000	9609933000	9524555000
Utlänningsärenden	0	89000000	89000000
<i>Summa</i>	<i>10963413000</i>	<i>10733532000</i>	<i>10641346000</i>
<i>Avrundning mkr</i>	<i>10963</i>	<i>10734</i>	<i>10641</i>

¹ Hemlig uppgift. Summan antas vara samma som anvisat anslag år 1993/94

Prop. 1993/94:100	Utgifter 1992/93	Anslag 1993/94
Rikspolisstyrelsen	554500000	494357000
Säkerhetspolisen	400000000 ¹	470643000
Polishögskolan	1000	1000
Statens krim.lab.	42900000	45511000
Lokala polisorg.	9591700000	9609933000
<i>Summa</i>	<i>10589101000</i>	<i>10620445000</i>
<i>Avrundning mkr</i>	<i>10589</i>	<i>10620</i>

¹ Hemlig uppgift. Summan antas vara samma som anvisat anslag år 1992/93

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Underbilaga 1

Prop. 1992/93:100	Utgifter 1991/92	Anslag 1992/93
Rikspolisstyrelsen	1005186751	566630000
Säkerhetspolisen	360000000	400000000
Polishögskolan	0	1000
Statens krim.lab.	39667044	38923000
Lokala polisorg.	8679061988	9256527000
<i>Summa</i>	<i>10083915783</i>	<i>10262081000</i>
<i>Avrundning mkr</i>	<i>10084</i>	<i>10262</i>

¹ Hemlig uppgift. Summan antas vara samma som anvisat anslag år 1991/92

Prop. 1991/92:100	Utgifter 1990/91	Anslag 1991/92
Rikspolisstyrelsen	857860723	882239508 ²
Säkerhetspolisen	300000000 ¹	360000000
Statens krim.lab.	36916774	33240683 ²
Lokala polisorg.	8248936757	7320145726 ²
<i>Summa</i>	<i>9443714254</i>	<i>8595625917</i>
<i>Avrundning mkr</i>	<i>9444</i>	<i>8596</i>

¹ Hemlig uppgift. Summan antas vara samma som anvisat anslag år 1990/91

² Anslag exklusive moms

Åklagarväsendet

Prop. 1994/95:100	Utgifter 1993/94	Anslag 1994/95
Riksåklagaren	23 675 335	27 528 000
Åklagarmyndigheterna	499 389 785	554 948 000
<i>Summa</i>	<i>523 065 120</i>	<i>582 476 000</i>
<i>Avrundning mkr</i>	<i>523</i>	<i>582</i>

Prop. 1993/94:100	Utgifter 1992/93	Anslag 1993/94
Riksåklagaren	21 493 318	23 468 000
Åklagarmyndigheterna	524 427 803	527 831 000
<i>Summa</i>	<i>545 921 121</i>	<i>551 299 000</i>
<i>Avrundning mkr</i>	<i>546</i>	<i>551</i>

Prop. 1992/93:100	Utgifter 1991/92	Anslag 1992/93
Riksåklagaren	21 116 903	23 015 000
Åklagarmyndigheterna	478 611 584	506 575 000
<i>Summa</i>	<i>499 728 487</i>	<i>529 590 000</i>
<i>Avrundning mkr</i>	<i>500</i>	<i>530</i>

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Underbilaga 1

Prop. 1991/92:100	Utgifter 1990/91	Anslag 1991/92
Riksåklagaren	20 410 287	22 095 000 ¹
Åklagarmyndigheterna	478 781 543	474 352 000 ¹
<i>Summa</i>	<i>499 191 830</i>	<i>496 447 000</i>

Avrundning mkr

499

496

¹ Anslag exklusive mervärdesskatt

Domstolsväsendet

Prop. 1994/95:100	Utgifter 1993/94	Anslag 1994/95
Domstolsverket	59 347 919	65 238 000
Domstolarna m.m.	2 262 442 907	2 543 888 000
<i>Summa</i>	<i>2 321 790 826</i>	<i>2 609 126 000</i>

Avrundning mkr

2 322

2 609

Prop. 1993/94:100	Utgifter 1992/93	Anslag 1993/94
Domstolsverket	59 878 555	62 885 000
Domstolarna m.m.	2 376 922 635	2 429 726 000
<i>Summa</i>	<i>2 436 801 190</i>	<i>2 492 611 000</i>

Avrundning mkr

2 437

2 493

Prop. 1992/93:100	Utgifter 1991/92	Anslag 1992/93
Domstolsverket	57 499 171	61 932 000
Domstolarna m.m.	2 172 213 235	2 378 759 000
<i>Summa</i>	<i>2 229 712 406</i>	<i>2 440 691 000</i>

Avrundning mkr

2 230

2 441

Prop. 1991/92:100	Utgifter 1990/91	Anslag 1991/92
Domstolsverket	62 338 700	58 061 000 ¹
Domstolarna m.m.	2 157 570 555	2 145 611 000 ¹
Utrustning till domstolarna m.m.	25 019 164	25 669 000 ¹
<i>Summa</i>	<i>2 219 909 255</i>	<i>2 203 672 000</i>

Avrundning mkr

2 220

2 204

¹ Anslag exklusive mervärdesskatt

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Underbilaga 1

Militärt försvar (myndigheten Försvarsmakten samt myndigheter för s.k. stödverksamhet)

Regeringen redovisar i budgetpropositionen för år 2000 utgiftsutvecklingen för totalförsvarets olika delar.

Regeringen har i budgetpropositionen för år 2000 redovisat utgiftsutvecklingen fr.o.m. år 1998 för totalförsvarets olika delar i tabell. Eftersom det under åren skett vissa kraftiga förändringar av anslagsstrukturen inom denna sektor sammanställer revisorerna utgiftsutvecklingen inom det militära försvaret för hela perioden (budgetår 1991/92 till år 2000). Revisorerna väljer att räkna anslag till myndigheter för s.k. stödverksamhet till utgifter för det militära försvaret. I regeringens redovisning utgör dessa myndigheter i dag ett eget verksamhetsområde.

Prop. 1999/2000:1	Utgiftsprognos 1999	Förslag 2000
Förbandsverksamhet och beredskap m.m.	18 575 000 000	19 543 954 000
Fredsfrämjande truppinsatser	775 000 000	900 083 000
Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckl.	20 799 000 000	22 340 782 000
Totalförsvarets pliktverk	242 300 000	237 834 000
Försvarshögskolan	30 057 000	27 602 000
Försvarets radioanstalt	431 778 000	428 494 000
Försvarets forskningsanstalt	129 934 000	130 038 000
Flygtekniska försöksanstalten	46 000 000	37 988 000
Stöd till frivilliga försvarsorganisationer	102 545 000	93 169 000
<i>Summa</i>	<i>41 131 614 000</i>	<i>43 739 944 000</i>
<i>Avrundning mkr</i>	<i>41 132</i>	<i>43 740</i>

Prop. 1999/2000:1	Utgifter 1998	Anslag 1999
Förbandsverksamhet och beredskap m.m.	38 093 772 000	19 543 954 000
Fredsfrämjande truppinsatser	472 162 000	392 376 000
Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckl.	0	20 058 828 000
Totalförsvarets pliktverk	244 586 000	235 900 000
Försvarshögskolan	30 765 000	26 357 000
Försvarets radioanstalt	427 258 000	434 640 000
Försvarets forskningsanstalt	131 356 000	129 934 000
Flygtekniska försöksanstalten	29 336 000	37 367 000
Stöd till frivilliga försvarsorganisationer	101 969 000	102 396 000
<i>Summa</i>	<i>39 531 204 000</i>	<i>40 961 752 000</i>
<i>Avrundning mkr</i>	<i>39 531</i>	<i>40 962</i>

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.

Underbilaga 1

Prop. 1998/99:1	Utgifter 1997	Anslag 1998
Det militära försvaret	37 475 000 000	37 354 000 000 ¹
Totalförsvarets pliktverk	233 661 000	231 750 000
Försvarshögskolan	24 882 000	36 603
Försvarets radioanstalt	424 072 000	428 667 000
Försvarets forskningsanstalt	123 811 000	137 343 000
Flygtekniska försöksanstalten	26 336 000	31 773 000
Stöd till frivilliga försvarsorganisationer	98 770 000	101 971 000
Summa	38 406 532 000	38 285 540 603
Avrundning mkr	38 407	38 286

¹ Ombrytning av anslag har fört med sig att utgifts- och anslags information på anslagsnivå inte är tillgänglig

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.

Underbilaga 1

Prop. 1997/98:1	Utgifter 1995/96	Utgifter 1996	Anslag 1997
Försvarsmakten	40 379 621 000	23 418 530 000	38 333 826 000
Fredsfrämjande truppinsatser	1 264 262 000	895 798 000	472 526 000
Ersättning för kroppsskador	92 091 000	60 841 000	60 000 000
Totalförsvarets pliktverk	295 466 000 ¹	197 892 000 ¹	225 484 000
Försvarshögskolan	24 842 000	23 249 000	18 395 000
Försvarets radioanstalt	607 995 000	422 771 000	423 569 000
Försvarets forskningsanstalt	172 178 000	122 174 000	121 280 000
Flygtekniska försöksanstalten	32 323 000	27 540 000	30 710 000
Stöd till frivilliga försvarsorganisationer	147 979 000	83 336 000	98 771 000
Summa	43 016 757 000	25 252 131 000	39 784 561 000
Avrundning mkr	43 017	25 252	39 785

¹ Omfattar även gamla Vapenfristyrelsen

Prop. 1996/97:1	Utgifter 1994/95	Anslag 1995/96
Försvarsmakten	35 681 652 000	55 639 601 000
Fredsfrämjande verksamhet (UD anslag B9)	836 294 000 ¹	1 181 500 000
Ersättning för kroppsskador	61 815 000	111 297 000
Totalförsvarets pliktverk	–	314 371 000 ²
Värnpliktsverket	208 333 000	– ²
Militärhögskolan	138 661 000	12 857 000
Försvarshögskolan	9 369 000	13 369 000
Försvarets radioanstalt	397 619 000	604 889 000
Försvarsforskning – ABC-stridsmedel	104 074 000	166 175 000

Stöd till frivilliga försvars- organisationer	98 770 000	148 157 000
<i>Summa</i>	<i>37 536 587 000</i>	<i>58 192 216 000</i>

Avrundning mkr *37 537* *58 192*

1 Uppgift saknas. Antas vara samma som anvisat belopp 1994/95

2 Under anslaget Totalförsvarets pliktverk beräknas även kostnader för gamla Vapenfristyrelsen (11 764 000 kr 1994/95)

Prop. 1994/95:100	Utgifter 1993/94	Anslag 1994/95
Försvarsmakten	34 936 023 000	36 480 944 000
Fredsfrämjande verksamhet (UD anslag B9)	898 274 878	836 294 000
Ersättning för kroppsskador	66 353 882	74 198 000
Fortifikationsverket	1 000	1 000
Försvarets materielverk	1 294 915 000	1 000
Försvarets förvaltningshögskola	11 317 077	–
Militärhögskolan	99 884 575	144 490 000
Försvarets radioanstalt	399 286 715	402 166 000
Försvarets forskningsanstalt	–	1 000
Försvarsforskning – ABC- stridsmedel	–	109 234 000
Försvarshögskolan	8 324 000	8 970 000
Flygtekniska försöksanstalten	21 343 000	22 296 000
Flygtekniska försöksanstalten (avgiftsfinansierad)	1 000	1 000
Värnpliktsverket	205 044 968	193 095 000
Mynd. för avveckling av vissa verksamheter	1 000	1 000
Stöd till frivilliga försvars- organisationer	78 973 000	98 771 000
<i>Summa</i>	<i>38 019 743 095</i>	<i>38 370 463 000</i>

Avrundning mkr *38 020* *38 370*

Prop. 1993/94:100	Utgifter 1992/93	Anslag 1993/94
Försvarsmakten	34 377 007 650	35 466 878 000
Ersättningar för kroppsskador	70 266 000	70 463 000
Fredsfrämjande verksamhet (UD anslag B9)	382 082 316	996 141 000
Försvarsmaktens utlands- styrka, m.m.	302 682 000	1 000
Fortifikationsverket	1 000	1 000
Försvarets materielverk	1 159 851 900	1 308 172 000
Värnpliktsverket	187 158 000	209 473 000
Militärhögskolan	82 482 200	102 384 000
Försvarets förvaltningshögskola	17 170 300	16 895 000
Försvarets radioanstalt	362 873 620	386 221 000

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Underbilaga 1

Försvarets forskningsanstalt	–	1 000
Försvarsforskning – ABC-stridsmedel	478 631 939	465 647 000
Försvarshögskolan	8 314 900	8 553 000
Försvarets personalnämnd	4 091 000	5 031 000
Flygtekniska försöksanstalten	10 474 800	21 343 000
Flygtekniska försöksanstalten (avgiftsfinansierad)	–	1 000
Deleg. planläggn. Efterforskningsbyråns verksamhet	165 500	200 000
Summa	37 443 253 125	39 057 405 000
Avrundning mkr	37 443	39 057

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Underbilaga 1

Prop. 1992/93:100	Utgifter 1991/92	Anslag 1992/93
Arméförband: Ledning och förbandsverksamhet	8 068 904 890	8 575 000 000
Arméförband: Anskaffning av materiel	3 527 864 715	3 283 400 000
Arméförband: Anskaffning av anläggningar	405 166 397	713 000 000
Marinförband: Ledning och förbandsverksamhet	2 895 776 272	2 822 000 000
Marinförband: Anskaffning av materiel	3 161 962 081	2 587 000 000
Marinförband: Anskaffning av anläggningar	201 454 056	200 000 000
Flygvapenförband: Ledning och förbandsverksamhet	4 920 241 939	5 103 000 000
Flygvapenförband: Anskaffning av materiel	6 115 625 929	7 503 000 000
Flygvapenförband: Anskaffning av anläggningar	292 709 736	394 000 000
Operativ ledning: Ledning och förbandsverksamhet	950 301 627	1 035 000 000
Operativ ledning: Anskaffning av materiel	139 758 431	129 000 000
Operativ ledning: Anskaffning av anläggningar	106 317 000	54 000 000
Operativ ledning: Forskning och utveckling	80 644 104	141 000 000
Försvarets sjukvårdsstyrelse	43 099 000	44 700 000
Fortifikationsförvaltningen	1 000	1 000
Försvarets materielverk	1 128 667 696	1 151 500 000
Försvarets radioanstalt	341 184 318	354 700 000
Värnpliktsverket	177 310 145	204 200 000
Militärhögskolan	78 629 752	83 600 000
Frivilliga försvarsorganisationer	144 600 000	155 700 000
Försvarets datacenter	–	1 000
Ersättning för kroppsskador	–	71 000 000
Flygtekniska försöksanstalten	9 471 000	9 969 000
Flygtekniska försöksanstalten: avgiftsfinansierad del	1 000	1 000

Försvarets medicenter	1 000	1 000
Försvarets förvaltningshögskola	18 389 276	16 533 000
Försvärshögskolan	7 606 000	8 095 000
Försvarmaktens utlandsstyrka m.m.	434 764 200	302 682 000
Fredsbevarande verksamhet (UD anslag B9)	–	40 000 000
Summa	33 250 451 564	34 982 083 000
<i>Avrundning mkr</i>	<i>33 250</i>	<i>34 982</i>

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Underbilaga 1

Prop. 1991/92:102 (OBS! Ej budgetproposition)	Utgifter 1990/91	Anslag 1991/92
Arméförband: Ledning och förbandsverksamhet	9 163 150 411	7 733 360 000 ¹
Arméförband: Anskaffning av materiel	3 577 052 121	3 467 970 000 ¹
Arméförband: Anskaffning av anläggningar	503 872 578	525 970 000 ¹
Marinförband: Ledning och förbandsverksamhet	3 210 513 075	2 674 910 000 ¹
Marinförband: Anskaffning av materiel	2 061 075 336	2 408 749 000 ¹
Marinförband: Anskaffning av anläggningar	224 494 132	176 750 000 ¹
Flygvapenförband: Ledning och förbandsverksamhet	5 226 045 911	4 374 030 000 ¹
Flygvapenförband: Anskaffning av materiel	6 315 682 381	6 051 913 000 ¹
Flygvapenförband: Anskaffning av anläggningar	430 741 357	257 490 000 ¹
Operativ ledning: Ledning och förbandsverksamhet	1 065 154 515	888 730 000 ¹
Operativ ledning: Anskaffning av materiel	145 915 933	143 925 000 ¹
Operativ ledning: Anskaffning av anläggningar	131 528 854	72 910 000 ¹
Operativ ledning: Forskning och utveckling	126 786 410	73 695 000 ¹
Försvarets sjukvårdsstyrelse	49 928 138	40 256 000 ¹
Försvarets materielverk	1 124 577 595	1 014 720 000 ¹
Försvarets radioanstalt	364 271 507	328 251 000 ¹
Värnpliktsverket	189 257 067	168 299 000 ¹
Militärhögskolan	75 132 858	67 940 000 ¹
Frivilliga försvarsorganisationer	144 774 500	140 000 000
Försvarets datacenter	1 000	1 000
Gemensam försvarsforskning	447 477 115	443 090 000 ¹
Försvarets forskningsanstalt: intäktsfinansierad del	1 000	1 000
Flygtekniska försöksanstalten	10 960 000	9 471 000 ¹
Flygtekniska försöksanstalten: intäktsfinansierad del	1 000	1 000
Försvarets medicenter	1 000	1 000
Försvarets förvaltningshögskola	20 320 078	18 977 500 ¹

Försvarshögskolan	7 431 295	7 049 000 ¹
Kostnader i Sverige för FN-styrkor m.m.	39 204 898	41 922 500 ¹
FN-styrkors verksamhet utomlands	265 216 074	267 610 000 ¹
Sveriges delegation vid NNSC i Korea	4 862 198	5 290 000
<i>Summa</i>	<i>34 925 430 337</i>	<i>31 403 282 000</i>
<i>Avrundning mkr</i>	<i>34 925</i>	<i>31 403</i>

¹ Anslag exklusive moms

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Underbilaga 1

Underbilaga 2

Beräkningar utifrån regeringens redovisning av utgiftsutvecklingen inom olika politikområden: Bistånd, Hälsovård och sjukvård samt Förskola, skola och vuxenutbildning

I bilaga 1 finns en sammanställning av regeringens redovisning av utgifter och anslag för enskilda anslag inom rättsväsendet och det militära försvaret. En liknande sammanställning har på grund av skäl som anges i rapporten (se avsnitt ”Exempel på alternativ redovisning av resurser”) inte genomförts för områdena Bistånd, Hälsovård och sjukvård samt Förskola, skola och vuxenutbildning.

I nedanstående tabeller sammanställer revisorerna regeringens redovisning över hela områden i stället för enskilda anslag. Nackdelen med detta är att den egna kontrollen över vad regeringen valt att redovisa under de olika politikområdena minskar.

Biståndsramen

Miljoner kronor, nominellt värde

	Anslag	
	Budgetår	Kalenderår
1991/92	13 871 ^a	
1992/93	14 460 ^a	
1993/94	12 960 ^{a,b}	
1994/95	12 360 ^c	
1995/96, 1996	13 360 ^{c,d}	13 360 ^{c,d}
1997		11 946 ^e
1998		12 418 ^e
1999		12 840 ^e
2000		14 299 ^{e,b}

a) Källa: prop. 1992/93:100, bil. 3

b) Föreslaget anslag

c) Källa: prop. 1996/97:1

d) Omräknat till 12 månader (20040/18*12=13360)

e) Källa: prop. 1999/2000:1

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Underbilaga 2

Hälsovård och sjukvård

Miljoner kronor, nominellt värde

	Anslag		Utgiftsutfall	
	Budgetår	Kalenderår	Budgetår	Kalenderår
1994/95			16 800 ^e	
1995/96, 1996	15 021 ^{e,f}	15 021 ^{e,f}	17 075 ^{g,i}	17 136 ^g
1997		17 432 ^{e,i}		16 872 ^h
1998		16 387 ^h		17 525 ⁱ
1999		17 341 ⁱ		18 226 ^{i,k}
2000		18 108 ^{i,l}		

e) Källa: prop. 1996/97:1

i) Källa: prop. 1999/2000:1

f) Omräknat till 12 månader: 22532/18*12=15021, 25612/18*12=17075

k) Utgiftsprognos

g) Källa: prop. 1997/98:1

l) Anvisat anslag

h) Källa: prop. 1998/99:1

Förskola, skola och vuxenutbildning

Miljoner kronor, nominellt värde

	Anslag		Utgiftsutfall	
	Budgetår	Kalenderår	Budgetår	Kalenderår
1994/95			2 898 ^e	
1995/96, 1996	3 337 ^{e,f}	3 337 ^{e,f}	2 660 ^{g,f}	2 811 ^g
1997		4 481 ^g		4 400 ^h
1998		5 182 ^h		5 543 ^j
1999		6 902 ^j		6 829 ^{j,k}
2000		7 003 ^{j,l}		

e) Källa: prop. 1996/97:1

j) Källa: prop. 1999/2000:1

f) Omräknat till 12 månader: 5005/18*12=3337, 3990/18*12=2660

k) Utgiftsprognos

g) Källa: prop. 1997/98:1

l) Anvisat anslag

h) Källa: prop. 1998/99:1

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Underbilaga 2

Underbilaga 3

Utdrag ur det europeiska nationalräkenskapssystemet 1995: Sverige, statlig konsumtion, åren 1993–1997

Nedanstående tabeller är ett utdrag ur Statistiska centralbyråns sammanställning av det europeiska nationalräkenskapssystemet 1995 (beloppen anges i miljoner kronor, uttryckt i löpande priser samt i 1993 års prisnivå.) Informationen i databasen tjänar som ett alternativ till redovisning av resurser som revisorerna presenterar i rapporten (se avsnitt ”Exempel på alternativ redovisning av resurser”).

Ändamål	Beteckning	Typ	År 1993	År 1994	År 1995	År 1996	År 1997
Internationellt ekonomiskt bistånd	Totala konsumtionsutgifter	Löpande	382	432	426	401	441
Internationellt ekonomiskt bistånd	Totala konsumtionsutgifter	Pris 1993	382	387	350	329	362

Ändamål	Beteckning	Typ	År 1993	År 1994	År 1995	År 1996	År 1997
Försvar	Totala konsumtionsutgifter	Löpande	38 483	37 511	37 074	39 985	39 201
Försvar	Totala konsumtionsutgifter	Pris 1993	38 483	36 868	35 959	38 734	36 437
Militärt försvar	Totala konsumtionsutgifter	Löpande	37 217	36 280	35 286	38 199	37 879
Militärt försvar	Totala konsumtionsutgifter	Pris 1993	37 217	35 676	34 251	37 047	35 254
Militärt försvar	Försvarets varaktiga varor	Löpande	12 946	14 439	10 636	14 594	12 849
Militärt försvar	Försvarets varaktiga varor	Pris 1993	12 946	14 264	10 574	15 247	13 416

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Underbilaga 3

Ändamål	Beteckning	Typ	År 1993	År 1994	År 1995	År 1996	År 1997
Samhällsskydd och rättsskipning	Totala konsumtionsutgifter	Löpande	18 206	18 577	19 218	20 085	19 166
Samhällsskydd och rättsskipning	Totala konsumtionsutgifter	Pris 1993	18 206	17 842	17 674	17 728	16 645
Polisväsen	Totala konsumtionsutgifter	Löpande	10 369	10 670	10 772	11 149	10 742
Polisväsen	Totala konsumtionsutgifter	Pris 1993	10 369	10 314	10 051	10 072	9 175
Rättsskipning	Totala konsumtionsutgifter	Löpande	4 330	4 099	4 296	4 593	4 652
Rättsskipning	Totala konsumtionsutgifter	Pris 1993	4 330	3 857	3 926	3 995	4 182
Kriminalvård	Totala konsumtionsutgifter	Löpande	3 331	3 605	3 941	4 024	3 728
Kriminalvård	Totala konsumtionsutgifter	Pris 1993	3 331	3 469	3 517	3 397	3 251

Ändamål	Beteckning	Typ	År 1993	År 1994	År 1995	År 1996	År 1997
Utbildning och universitetsforskning	Totala konsumtionsutgifter	Löpande	18 963	22 606	23 599	26 216	24 576
Utbildning och universitetsforskning	Totala konsumtionsutgifter	Pris 1993	18 963	20 934	21 604	23 396	21 694
Grundskoleutbildning	Totala konsumtionsutgifter	Löpande	236	113	250	430	479
Grundskoleutbildning	Totala konsumtionsutgifter	Pris 1993	236	101	219	365	389

Ändamål	Beteckning	Typ	År 1993	År 1994	År 1995	År 1996	År 1997
Hälso- och sjukvård	Totala konsumtionsutgifter	Löpande	14 972	14 890	15 463	17 832	16 493
Hälso- och sjukvård	Totala konsumtionsutgifter	Pris 1993	14 972	14 572	14 641	17 246	15 788

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 3

Underbilaga 4

Utdrag ur OECD-databas: Offentlig konsumtion fördelad på olika ändamål, andel av BNP

Nedanstående tabeller är sammanställda av Statiska centralbyrån på uppdrag av Riksdagens revisorer. Underlaget är hämtat ur OECD:s databas *National accounts, volym 2*. Databasen innehåller bl.a. information om länders konsumtion för olika ändamål (förkortningen "FCE" står för "Final Consumption Expenditure"). Statistiska centralbyrån har beräknat konsumtionen som andel av respektive lands bruttonationalprodukt (i nedanstående tabeller benämnt "percentage of GDP") för att möjliggöra jämförelser mellan länderna.

De länder som sammanställningen omfattar har valts ut beroende på tillgången på statistiska uppgifter. För övriga länder innehåller databasen inte tillräckliga uppgifter för att jämförelser ska kunna göras.

U.K. percentage of GDP	Year 1991	Year 1992	Year 1993	Year 1994	
C.FCE.Defence	4,3	3,9	3,8	3,5	
C.FCE.Public order and safety	2,0	2,1	2,1	2,1	
C.FCE.Education	4,4	4,5	4,4	4,4	
C.FCE.Health	5,1	5,6	5,7	5,7	
Sweden, percentage of GDP	Year 1991	Year 1992	Year 1993	Year 1994	Year 1995
C.FCE.Defence	2,7	2,4	2,7	2,6	2,4
C.FCE.Public order and safety	1,4	1,5	1,5	1,5	1,4
C.FCE.Education	5,1	5,3	5,4	5,3	5,1
C.FCE.Health	6,3	5,2	5,1	4,8	4,6
Spain, percentage of GDP	Year 1991	Year 1992	Year 1993	Year 1994	Year 1995
C.FCE.Defence	1,5	1,3	1,7	1,5	1,5
C.FCE.Public order and safety	1,2	1,3	2,1	2,0	2,1
C.FCE.Education	3,2	3,4	3,9	3,8	3,8
C.FCE.Health	3,9	4,4	4,3	4,4	4,0
New Zealand, percentage of GDP	Year 1991	Year 1992	Year 1993	Year 1994	Year 1995
C.FCE.Defence	1,5	1,4	1,3	1,1	0,0
C.FCE.Public order and safety	1,5	1,6	1,6	1,5	0,0
C.FCE.Education	4,3	4,5	4,1	3,8	0,0
C.FCE.Health	3,5	3,4	3,1	2,9	0,0
Italy, percentage of GDP	Year 1991	Year 1992	Year 1993	Year 1994	Year 1995
C.FCE.Defence	1,9	1,9	1,9	1,8	1,7
C.FCE.Public order and safety	1,7	1,8	1,8	1,8	1,7
C.FCE.Education	4,7	4,8	4,6	4,5	4,2
C.FCE.Health	3,7	3,7	3,7	3,6	3,4

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Underbilaga 4

Germany, percentage of GDP	Year 1991	Year 1992	Year 1993	Year 1994	Year 1995
C.FCE.Defence	1,9	1,8	1,6	1,5	1,4
C.FCE.Public order and safety	1,5	1,5	1,6	1,6	1,6
C.FCE.Education	3,8	3,6	3,7	3,7	3,7
C.FCE.Health	6,2	6,5	6,3	6,5	6,6
Finland, percentage of GDP	Year 1991	Year 1992	Year 1993	Year 1994	Year 1995
C.FCE.Defence	1,7	2,0	1,8	1,8	1,6
C.FCE.Public order and safety	1,3	1,4	1,3	1,2	1,2
C.FCE.Education	6,1	6,2	5,9	5,8	5,9
C.FCE.Health	5,4	5,5	5,1	4,7	4,6
France, percentage of GDP	Year 1991	Year 1992	Year 1993	Year 1994	Year 1995
C.FCE.Defence	2,9	3,0	3,1	0,0	0,0
C.FCE.Public order and safety	0,8	0,9	0,9	0,0	0,0
C.FCE.Education	4,8	5,0	5,2	0,0	0,0
C.FCE.Health	3,2	3,3	3,4	0,0	0,0

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Underbilaga 4

Innehållsförteckning

1 Revisorernas granskning.....	1
2 Revisorernas överväganden och förslag	2
2.1 Det finns brister i regeringens redovisning av resurser	2
Rapporten	2
Remissinstanserna	3
Revisorernas överväganden.....	4
2.2 Regler bör införas för ändringar i anslagsstrukturen	5
Rapporten	5
Remissinstanserna	6
Revisorernas överväganden.....	6
2.3 Utvecklingsarbetet måste ges högre prioritet	7
Rapporten	7
Remissinstanserna	8
Revisorernas överväganden.....	8
2.4 Den internationella statistikrapporteringen bör samordnas	9
Rapporten	9
Remissinstanserna	9
Revisorernas överväganden.....	10
2.5 Redovisning till riksmötet 2002/03	11
Revisorernas överväganden.....	11
3 Revisorernas förslag	12
<i>Bilaga</i>	
Regeringens redovisning av resurser inom olika politikområden	13
Förord	15
Sammanfattning.....	16
Granskningens bakgrund och inriktning	19
Brister i regeringens redovisning	19
Långtgående krav på kvalitet och tillgänglighet.....	20
För vem redovisar regeringen?	21
Vilka frågor tas upp i granskningen?.....	21
Granskningens omfattning	22
Regeringens egna krav på redovisningens disposition och innehåll	23
Allmänna utgångspunkter	23
Tabeller för redovisning av anslagsmedel.....	23
Anvisningar för redovisningen i text.....	25
Regeringens nuvarande redovisning	27
Resursredovisningen i budgetpropositionen för år 2000 för några utgiftsområden	27
Utgiftsområde 4 Rättsväsendet.....	27
Utgiftsområde 6 Totalförsvaret	28
Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.....	29
Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	29
Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning	30
Övrig jämförande redovisning i budgetpropositionen.....	31
Resursredovisningen i andra dokument än budgetpropositionen	32
Exempel på alternativ redovisning av resurser	35

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Praktiska problem och hur dessa kan lösas	35
Engångsvisa händelser och ändrade redovisningsprinciper.....	36
Ändamålsindelning	37
Pågående utvecklingsprojekt.....	39
Benchmarkingprojekt.....	40
Tidsserier enligt olika källor	41
Beräkningar utifrån regeringens budgetpropositioner	41
Underlag från Ekonomistyrningsverket	46
Underlag från Statistiska centralbyrån	47
Internationella jämförelser enligt olika källor.....	51
Underlag från OECD.....	52
Revisorernas överväganden	58
Generella synpunkter	59
Brist på jämförande information	59
Otillräckliga krav på resursredovisningen.....	59
Arbetet inom Regeringskansliet	60
Begränsad tillgång till källmaterial	60
Ökande intresse för jämförande information	61
Sammanfattande kommentarer	62
Referenser.....	63
Intervjuer och övrig information.....	63
Litteratur och annat skriftligt material	63
Underbilaga 1	
Beräkningar utifrån regeringens redovisning av enskilda anslag:	
Rättsväsendet och Militärt försvar	65
Verksamheter inom rättsväsendet	65
Polisväsendet.....	65
Åklagarväsendet.....	66
Domstolsväsendet	67
Militärt försvar (myndigheten Försvarsmakten samt myndigheter för s.k. stödverksamhet).....	68
Underbilaga 2	
Beräkningar utifrån regeringens redovisning av utgiftsutvecklingen inom olika politikområden: Bistånd, Hälsovård och sjukvård samt	
Förskola, skola och vuxenutbildning	74
Biståndsramen.....	74
Hälsovård och sjukvård.....	75
Förskola, skola och vuxenutbildning	75
Underbilaga 3	
Utdrag ur det europeiska nationalräkenskapssystemet 1995: Sverige, statlig konsumtion, åren 1993–1997.....	76
Underbilaga 4	
Utdrag ur OECD-databas: Offentlig konsumtion fördelad på olika ändamål, andel av BNP.....	78

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**