



Riksrevisionens styrelses framställning angående beräkningen av utgifterna för anslaget till sjukpenning

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens beslutsunderlag till riksdagen inför besluten under perioden 1997–2003 om sjukpenninganslagen. Resultaten har redovisats i granskningsrapporten *Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?* (RiR 2004:25). Med anledning av granskningen överlämnar Riksrevisionens styrelse denna framställning till riksdagen.

Sjukpenninganslaget är ett av statsbudgetens största anslag. Anslaget har ökat från 16 miljarder kronor år 1997 till över 44 miljarder kronor år 2004. Utgifterna har under de senaste åren blivit avsevärt större än regeringen beräknat. Granskningen visar att regeringens bedömning av anslagsutvecklingen under en rad år varit felaktig, att viktiga antaganden till grund för anslagsberäkningarna inte redovisats för riksdagen och att informationen i anslutning till utgiftsprognoserna löpande under året varit knapphändig.

Styrelsen föreslår att riksdagen begär att regeringen ska förse riksdagen med ett kvalificerat och väl underbyggt underlag inför besluten om sjukpenninganslaget.

I framställningen finns en avvikande mening från företrädarna för Socialdemokraterna och Vänsterpartiet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning	4
Styrelsens överväganden	6
Förslag.....	7
Avvikande mening	8

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Riksrevisionens styrelses överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

Beräkningen av utgifterna för sjukpenninganslaget

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om behovet att förse riksdagen med ett kvalificerat och väl underbyggt underlag inför besluten om sjukpenninganslaget.

Stockholm den 9 mars 2005

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Sören Lekberg

Jörgen Nilsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Eva Flyborg (fp), Rose-Marie Frebran (kd), Per Rosengren (v), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Anne-Marie Pålsson (m) och Gunnar Andrén (fp).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat regeringens beslutsunderlag till riksdagen inför beslutet om statsbudgetens sjukpenninganslag. Resultatet av granskningen redovisades i granskningsrapporten *Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?* (RiR 2004:25) som publicerades i december 2004.

Sjukpenninganslaget är ett av statsbudgetens största anslag och har ökat kraftigt under senare år, från 16 miljarder kronor år 1997 till över 44 miljarder kronor år 2004. De senaste åren har utgifterna för sjukpenningen blivit avsevärt större än regeringen beräknat.

I rapporten framhålls att den oförutsedda utgiftsutvecklingen för sjukpenningen har bidragit till att statsutgifterna hotat att överskrida utgiftstaket. Detta har föranlett stora utgifter på tilläggsbudget för anslaget till sjukpenning samtidigt som utgifter inom andra områden behövt minskas. Under åren 1999–2002 beslutade riksdagen vid sju tillfällen att tillföra medel på tilläggsbudget för sjukpenninganslaget till ett sammanlagt belopp på 21 miljarder kronor. Riksrevisionen konstaterar att stora utgifter på tilläggsbudget och omprioriteringar under löpande budgetår tenderar att göra budgetpolitiken mer kortsiktig och mindre förutsebar.

Sjukpenninganslagets storlek gör enligt Riksrevisionen att även små procentuella avvikelser från beräknade utgifter får betydande återverkningar för statsbudgetens utfall. Det är därför viktigt att prognoserna för anslaget är tillförlitliga och att det går att utläsa vilka antaganden som ligger till grund för beräkningarna av anslaget. Riksrevisionens granskning visar att dessa förutsättningar inte varit uppfyllda.

I rapporten framhålls att regeringen i budgetpropositionerna har felbedömt sjukpenninganslaget under en följd av år. Med undantag för år 1997 har regeringens anslagsberäkningar för sjukpenninganslaget under åren 1997–2003 avvikit stort från utfallet. Även Riksförsäkringsverket (RFV) och Ekonomistyrningsverket (ESV) har haft svårt att prognostisera utvecklingen av utgifterna för sjukpenningen under åren 1997–2003. I likhet med regeringen lyckades myndigheterna inte att förutsäga den kraftiga uppgång av antalet sjukpenningdagar som inträffade i slutet av 1990-talet. De prognoser som lämnats av ESV och RFV har i genomsnitt haft en något högre träffsäkerhet än de som lämnats av regeringen. De prognoser som inkommit till Regeringskansliet har således varit mer tillförlitliga än de som regeringen lämnat till riksdagen. Med ett par undantag har regeringens förslag till anslag i budgetpropositionen inför kommande budgetår legat lägre än motsvarande prognoser från myndigheterna.

Riksrevisionen anser att regeringens motiveringar till anslagsberäkningarna har varit knapphändiga. Detta gäller även regeringens förklaringar till skillnader mellan utgiftsprognoserna och det budgeterade anslaget. Motiveringarna till anslagsberäkningarna har visserligen förbättrats under senare

år – bl.a. har en särskild härledningstabell införts i budgetpropositionerna fr.o.m. år 2002 – men fortfarande är det svårt att utifrån regeringens motiveringar härleda anslagsbeloppet.

Riksrevisionens bedömning är att regeringen inte försett riksdagen med ett fullgott beslutsunderlag för besluten om sjukpenninganslaget under den senaste femårsperioden. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att kommande år

- tydligare redovisa de beräkningar som anslagen vilar på
- i anslutning till utgiftsprognoserna löpande under året bättre förklara avvikelserna mellan anslag och beräknat utfall samt
- ge utvecklingsarbetet med att förbättra prognosernas kvalitet fortsatt prioritet.

Styrelsens överväganden

Styrelsen överlämnar härmed en framställning till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning av regeringens underlag till riksdagen inför besluten under perioden 1997–2003 om sjukpenninganslaget. I samband därmed vill styrelsen anföra följande.

Granskningen visar att regeringens bedömningar av anslagsutvecklingen under en rad år varit felaktiga, att viktiga antaganden till grund för anslagsberäkningarna inte har redovisats för riksdagen och att informationen i anslutning till utgiftsprognoserna löpande under året varit knapphändig. Riksrevisionen föreslår att regeringen ska vidta olika åtgärder för att förbättra riksdagens beslutsunderlag i dessa avseenden.

Styrelsen kan i likhet med Riksrevisionen konstatera att regeringen i formell mening har fullgjort såväl riksdagsordningens krav på att lämna förslag till fördelning av anslag på statsbudgeten, som kraven i lagen om statsbudgeten på att förse riksdagen med utgiftsprognoser löpande under budgetåret. Styrelsen instämmer dock med det som i rapporten anförs om att motiveringarna till anslagsberäkningarna varit knapphändiga liksom regeringens förklaringar till skillnader mellan utgiftsprognoserna och det budgeterade anslaget. Enligt styrelsens mening har regeringen inte uppfyllt de krav som enligt lagen om statsbudgeten rimligen kan ställas på att den ska förse riksdagen med ett kvalificerat och väl underbyggt underlag i frågor av stor budgetpolitisk betydelse.

Konsekvenserna av de oförutsedda utgiftsökningarna har blivit att riksdagen under senare år – vid flera tillfällen och med stora belopp – på förslag av regeringen behövt anvisa ytterligare medel på tilläggsbudget. I granskningsrapporten understryker Riksrevisionen att stora utgifter på tilläggsbudget tenderar att göra budgetpolitiken mer kortsiktig och mindre förutsebar.

Styrelsen vill med denna framställning markera vikten av att motverka kortsiktighet i budgetpolitiken. Enligt styrelsen är regeringens hantering av anslaget till sjukpenning inte förenlig med intentionerna bakom den nya lag (1996:1059) om statsbudgeten som en stor majoritet i riksdagen ställde sig bakom hösten 1996 och som gäller fr.o.m. år 1997. Enligt regeringens proposition (1995/96:220) var syftet med lagen att underlätta överblicken, att öka klarheten och att stärka budgetdisciplinen. Styrelsen anser det väsentligt att såväl riksdag som regering lever upp till de krav på transparens och förutsebarhet som lagen bygger på. Styrelsen föreslår därför att riksdagen begär av regeringen att den ska förbättra riksdagens beslutsunderlag i enlighet med de rekommendationer som Riksrevisionen lämnat i samband med sin granskning.

Förslag

Med hänvisning till det anförda föreslår styrelsen att riksdagen begär att regeringen ska förse riksdagen med ett kvalificerat och väl underbyggt underlag inför besluten om sjukpenninganslaget.

Avvikande mening

Sören Lekberg (s), Per Rosengren (v), Laila Bjurling (s) och Per Erik Granström (s) anför:

I framställningen hävdas att regeringen inte har uppfyllt kraven på att förse riksdagen med ett kvalificerat och väl underbyggt underlag i frågor av stor budgetpolitisk betydelse.

Vi vill framhålla att det är riksdagen själv som beslutar om hur budgetlagen ska tillämpas och som bedömer om det underlag som regeringen presenterar är fullgott. Enligt vår mening får inte styrelsen riskera att hamna i en situation där man överprövar riksdagens beslut.

Mot den anförda bakgrunden anser vi att Riksrevisionens granskningsrapport om sjukpenninganslaget inte bör föranleda någon framställning till riksdagen.