



Riksrevisionens styrelses redogörelse angående förvaltningsutgifter på sakanslag

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning och kontroll av myndigheternas förvaltningsutgifter på sakanslag. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Förvaltningsutgifter på sakanslag* (RiR 2006:17). Med anledning av granskningen överlämnar Riksrevisionens styrelse denna redogörelse till riksdagen.

Riksrevisionen har i granskningen visat att regeringen inte lagt fast en entydig definition av förvaltningsutgifter, något som gör det svårare att upprätthålla kontrollen över utgiftsutvecklingen. Riksrevisionen visar också att regeringen inte heller följt de intentioner som angetts och de principer som lagts fast för budgetering av förvaltningsutgifter.

Styrelsen anser att det i granskningen görs tydligt att det finns svårigheter att få en rättvisande bild av de totala förvaltningsutgifterna inom staten och vill genom denna redogörelse uppmärksamma riksdagen på detta.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning	4
Styrelsens överväganden	6

Styrelsens förslag

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 8 november 2006

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Eva Flyborg

Anna Aspegren

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Tommy Waidelich (s), Anne-Marie Pålsson (m), Carina Adolfsson Elgestam (s), Ewa Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Björn Hamilton (m), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp) och Rose-Marie Frebran (kd).

Riksrevisionens granskning

Bakgrund och granskningens inriktning

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning och kontroll av myndigheternas förvaltningsutgifter på sakanslag. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Förvaltningsutgifter på sakanslag* (RiR 2006:17).

Syftet med budgetlagen och den förändrade budgetprocessen är bl.a. en strävan till ökad utgiftskontroll. Mot denna bakgrund har Riksrevisionen granskat riksdagens möjlighet att styra genom att i enlighet med gällande principer för budgetering anvisa anslag till definierade verksamheter.

I rapporten konstateras att statsbudgetens anslag utgör riksdagens viktigaste instrument för att fördela medel till olika ändamål. I budgetlagen finns t.ex. bestämmelser om olika typer av anslag och hur de får disponeras samt om principerna för redovisning mot anslag. Enligt regeringsformen är det endast riksdagen som får besluta om fördelningen mellan anslagen.

Riksrevisionen pekar på att finansutskottet tydligt markerat att förvaltningsanslagen och sakanslagen bör hållas åtskilda, bl.a. för att öka möjligheten till utgiftskontroll. Utskottet riktade redan år 2000 kritik mot att regeringen blandade transfereringsutgifter med förvaltningsutgifter. Det konstaterades att detta stred mot budgetreformens intentioner och att de realekonomiska effekterna av dessa utgifter är väsentligt olika och därför av analysskäl bör hållas åtskilda¹.

Syftet med granskningen är att belysa myndigheternas redovisning av förvaltningsutgifter på sakanslag. Med förvaltningsutgifter avser Riksrevisionen utgifter för driften av myndigheterna, t.ex. utgifter för löner och lokaler. Granskningen omfattar också regeringens styrning och kontroll av myndigheternas utgifter samt det underlag som regeringen redovisar till riksdagen. Granskningen avser år 2004 och gäller myndigheter som är anslagsfinansierade och som omfattas av Riksrevisionens årliga revision. Universitet och högskolor ingår inte eftersom de har en annan modell för finansiering av förvaltningsutgifter.

Riksrevisionens slutsatser

Granskningen visar att regeringen inte lagt fast en entydig definition av vad som avses med förvaltningsutgifter, något som gör det svårare att upprätthålla kontrollen över utgiftsutvecklingen.

Av rapporten framgår också att regeringen inte heller följt de intentioner som angetts och de principer som lagts fast för budgetering av förvaltningsutgifter. Regeringen har gett 55 av de 100 myndigheter som undersökts rätt att

¹ Bet. 2000/01:FiU27.

finansiera förvaltningsutgifter på sakanslag, dvs. anslag som inte är förvaltningsanslag. Riksrevisionen bedömer att beloppet uppgår till ca 2,7 miljarder kronor. Det motsvarar 8 % av de förvaltningsanslag som dessa myndigheter tilldelats. Riksrevisionen konstaterar att riksdagen har gett sitt godkännande i de iakttagna fallen.

Av granskningen framgår att regeringen inte heller gjort någon uppföljning av utfallet för förvaltningsutgifter på andra anslag än förvaltningsanslag. Riksrevisionen anser att det är ett avsteg från en viktig princip som bär upp den nuvarande budgetprocessen, nämligen kravet på transparens. En konsekvens av detta blir att riksdagen och regeringen inte har förutsättningar att ha kontroll över förvaltningsutgifternas utveckling på andra anslag än förvaltningsanslag eller hur stor andel av pengarna som används till administration.

Riksrevisionens rekommendationer

Mot bakgrund av slutsatserna i granskningen rekommenderar Riksrevisionen att:

- regeringen lägger fast en entydig definition för förvaltningsutgifter,
- regeringen i budgetförslag motiverar avsteg från de principer som lagts fast för budgetprocessen, däribland att hålla förvaltningsanslag och sakanslag åtskilda,
- regeringen förbättrar informationen till riksdagen om förvaltningsutgifternas utveckling, detta för att stödja en förbättrad utgiftskontroll och en ökad transparens i statsbudgeten.

Styrelsens överväganden

Styrelsen har funnit att slutsatserna i den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten *Förvaltningsutgifter på sakanslag* (RiR 2006:17) bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. Styrelsen vill i anslutning därtill anföra följande.

Begreppen bör definieras

Riksrevisionens granskning visar att det inte finns någon accepterad, fastställd och entydig definition av begreppet förvaltningsutgifter. Detta gör det enligt Riksrevisionen svårare att avgöra hur stora förvaltningsutgifter som avsetts uppkomma och som faktiskt uppkommit i statens verksamhet.

Styrelsen anser – liksom Riksrevisionen – att frånvaron av tydliga definitioner kan leda till att regeringen ger riksdagen en icke rättvisande bild av hur statens medel används. Enligt styrelsens mening bör därför klara definitioner utarbetas.

Sakanslag och förvaltningsanslag bör hållas åtskilda

Finansutskottet har uttalat att det är en viktig princip att förvaltningsanslag och sakanslag ska hållas åtskilda i syfte att underlätta styrningen av förvaltningen och för att anslagets ändamål ska vara tydliga för såväl riksdag som regering. En strävan bör enligt utskottet vara att sakanslag hålls så rena som möjligt och inte belastas med förvaltningsutgifter. Utskottet har också anfört att regeringen genom att blanda transfereringsutgifter med förvaltningsutgifter har avvikit från budgetreformens intentioner. Dessa utgifter bör av analys-skal hållas åtskilda.

I budgetpropositionen för 2007² anför regeringen att det är en viktig utgångspunkt att anslag för förvaltningsändamål och anslag för transfereringar m.m. ska hållas åtskilda då detta underlättar styrningen av förvaltningen. Anslagets ändamål är därmed också tydligt för såväl riksdagen som regeringen.

Styrelsen konstaterar att Riksrevisionens granskning visar att regeringen – oavsett att definitionerna inte är entydiga – inte har följt de principer som lagts fast för budgetering av förvaltningsutgifter. Regeringen har gett myndigheter som disponerar sakanslag rätt att använda detta för att finansiera förvaltningsutgifter. Styrelsen konstaterar vidare att regeringen i budgetpropositionen för 2007 bl.a. framhåller principen om åtskillnad mellan anslag med olika utgiftsslag men noterar också att regeringen inte redovisar någon avsikt att förändra hanteringen av förvaltningsutgifter på sakanslag. Styrelsen anser att regeringen i fortsättningen i sina budgetförslag tydligt bör motivera

² Prop. 2006/07:1 Finansplanen s. 266.

avsteg från de principer som lagts fram för budgetprocessen, däribland att hålla förvaltningsanslag och sakanslag åtskilda. En sådan motivering vid avsteg från principen om åtskillnad mellan dessa anslag skulle också enligt styrelsens uppfattning leda till att transparensen för statsbudgeten ökade.