



Riksrevisionens styrelses framställning angående användningen av inkomstavdrag m.m. i statsbudgeten

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet till kommuner och landsting. Resultaten har presenterats i granskningsrapporten *Utgift eller inkomstavdrag? (RiR 2004:26)*. Med anledning av granskningen överlämnar Riksrevisionens styrelse denna framställning till riksdagen.

Riksrevisionens sammanfattande bedömning om det tillfälliga sysselsättningsstödet är att regeringens hantering uppvisar brister när det gäller ärendets beredning och informationen till riksdagen inför beslutet liksom beträffande uppföljningen och utvärderingen av stödet. Det senare har i sin tur medfört en bristfällig återrapportering av resultatet av stödet till riksdagen.

Styrelsen anser det vara av stor vikt att de grundläggande principerna om transparens, budgetdisciplin och kostnadskontroll i budgetprocessen upprätthålls av riksdag och regering. Det är också väsentligt att den s.k. bruttoredovisningsprincipen i statsbudgeten hävdas och att tilltron till utgiftstaket som styrinstrument inte urholkas.

Styrelsen anser i likhet med Riksrevisionen att det i vissa undantagsfall kan finnas skäl för en redovisning av ett utgiftsåtagande på statsbudgetens inkomstsida. Styrelsen föreslår att riksdagen begär att regeringen i samband med förslag om inkomstavdrag och andra motsvarande åtgärder i statsbudgeten beaktar kraven på transparens, budgetdisciplin och kostnadskontroll.

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

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Iakttagelser och bedömningar.....	4
Konsekvenser av stödets hantering.....	5
Rekommendationer.....	5
Justering av utgiftstaket.....	5
Förbättrad kostnadskontroll.....	5
Styrelsens överväganden	6
Styrelsens förslag.....	7
Avvikande mening	8

Styrelsens förslag

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

Användningen av inkomstavdrag m.m. i statsbudgeten

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen bör beakta kravet på transparens, budgetdisciplin och kostnadskontroll i samband med användningen av inkomstavdrag och andra motsvarande åtgärder i statsbudgeten.

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 Andréén (fp).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet till kommuner och landsting. Syftet har varit att undersöka hur stödet har beretts och följts upp på central nivå och vilken information som riksdagen fått. Resultatet av granskningen redovisas i granskningsrapporten *Utgift eller inkomstavdrag (RiR 2004:26)* som publicerades i december 2004.

Sysselsättningsstödet infördes år 2002 i syfte att upprätthålla sysselsättningen och tidigarelägga planerade nyanställningar. Stödet var ursprungligen avsett att gälla under ett år men har successivt förlängts från 2002 till 2006. Tekniskt har stödet formen av en skattekreditering och redovisas på statsbudgetens inkomstsida. Skattekrediteringen innebär att stödet tillförs kommunens skattekonto och således dras av från det belopp som kommunen skulle ha betalat i skatt. I rapporten konstateras att konstruktionen därigenom innebär en avvikelse från bestämmelserna i lagen (1996:1059) om statsbudgeten om bruttoredovisning.

Granskningens huvudfrågor har varit:

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

Iakttagelser och bedömningar

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

I rapporten framhålls att de prognoser som regeringen presenterat inför riksdagens beslut inte baseras på någon närmare analys av stödets statsfinansiella konsekvenser. Kostnadsutfallet kom också att kraftigt överskrida vad som budgeterats. Under 2003 blev stödet nära 2 miljarder kronor dyrare än beräknat. Riksrevisionen konstaterar också att regeringen inte genomfört något skriftligt remissförfarande.

Enligt Riksrevisionen finns det även brister i *regeringens information* till riksdagen. Stödet utformades således inte i enlighet med budgetlagens principer om bruttoredovisning och finansierades inte genom prioriteringar inom utgiftstakets ram. I rapporten kommenteras även målen för stödet, som enligt Riksrevisionen är oklara. Vidare påtalas brister i återrapporeringen vid senare tillfällen av resultat till riksdagen samt i redovisningen av prognoser för utfallet. I de fall prognoser redovisats har regeringen inte förklarat väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall. Enligt Riksrevis-

ionen uppfyller den återrapportering som gjorts till riksdagen inte budgetlagens krav.

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

Konsekvenser av stödets hantering

Enligt Riksrevisionen har stödets utformning påverkat budgetbehandlingen och redovisningen av stödet på ett sätt som fått negativa konsekvenser för budgetdisciplinen, för möjligheterna att kontrollera kostnadsutvecklingen och för transparensen i statsbudgeten och i årsredovisningen för staten.

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

Rekommendationer

Riksrevisionens rekommendationer avser inkomstavdrag av samma slag som sysselsättningsstödet. Syftet med rekommendationerna är enligt rapporten att förena statsmakternas behov av handlingsfrihet när det gäller möjligheterna att välja olika budgettekniska lösningar med kravet på stramhet i budgetprocessen.

Justering av utgiftstaket

Initiativ bör enligt Riksrevisionen tas till förändringar som innebär att tydliga krav ställs på tekniska justeringar av utgiftstaket i samband med förslag som innebär nettoredovisning. Om regeringen lägger fram ett förslag som innebär en nettobudgetering av ett utgiftsåtagande skall den samtidigt föreslå riksdagen en sänkning av utgiftstaket av en storlek som motsvarar det nettobudgeterade beloppet.

Förbättrad kostnadskontroll

Enligt Riksrevisionen bör regeringen, när det gäller prioriteringar och finansiering av motsvarande utgiftsåtaganden, föreslå förändringar som innebär att dessa åtaganden behandlas likvärdigt med anslag på statsbudgetens utgiftsida.

Styrelsens överväganden

Styrelsen överlämnar härmed en framställning till riksdagen om användningen av inkomstavdrag eller andra skattekrediteringar i statsbudgeten. Det sker med anledning av Riksrevisionens granskning av regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet till kommuner och landsting. Styrelsen vill i anslutning därtill framhålla följande.

Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att regeringens hantering uppvisar brister när det gäller ärendets beredning och informationen till riksdagen inför beslutet, liksom beträffande uppföljningen och utvärderingen av stödet. Det senare har i sin tur medfört en bristfällig återrapportering av resultatet av stödet till riksdagen. I granskningsrapporten föreslås ett antal åtgärder för att stärka budgetdisciplinen och förbättra kontrollen av kostnadsutvecklingen för inkomstavdrag av samma slag som sysselsättningsstödet.

Styrelsen anser det vara av stor vikt att de grundläggande principerna om transparens, budgetdisciplin och kostnadskontroll i budgetprocessen upprätthålls av riksdag och regering. Om dessa principer hade tillämpats när det gäller sysselsättningsstödet borde stödet enligt styrelsens mening ha utformats som ett bidrag på utgiftssidan. I sådant fall hade stödet fått prövas mot andra utgifter finansierade med anslag på statsbudgetens utgiftssida.

Som framgår av granskningen är den valda ordningen ett klart avsteg från bruttoredovisningsprincipens krav på att inkomster som redovisas mot en inkomsttitel på statsbudgeten alltid skall budgeteras och redovisas brutto. Kravet på bruttoredovisning framgår av lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Styrelsen vill i sammanhanget särskilt peka på att finansutskottet vid ett flertal tillfällen betonat bruttoredovisningens betydelse för att öka statsbudgetens genomsiktighet och därmed förbättra riksdagens möjligheter att fatta välgrundade budgetbeslut.

Styrelsen vill vidare understryka att skatteavdrag av det aktuella slaget kan bidra till att tilltron till utgiftstaket som ett återhållande styrinstrument urholkas. Som framhålls i granskningsrapporten kan sättet på hur det tillfälliga sysselsättningsstödet utformats och hanterats bidra till att sådana negativa effekter uppstår. En utgift som avräknas direkt mot en inkomsttitel påverkar nämligen inte budgetens utgiftssida och omfattas därför inte av utgiftstaket. Den kommer därför inte heller att prövas mot andra angelägna takbegränsande utgifter. Genom att räkna av utgifterna direkt mot inkomster i stället för anslag kan riksdag och regering skenbart hålla fast vid ett utgiftstak, ett utgiftstak som annars kanske hade behövt omprövas.

Styrelsen anser i likhet med Riksrevisionen att det i vissa undantagsfall kan finnas skäl för en redovisning av ett utgiftsåtagande på statsbudgetens inkomstsida. Sådana avsteg från bruttoredovisningsprincipen bör dock enligt Riksrevisionen göras på sådant sätt att inte kraven på budgetdisciplin, kostnadskontroll och transparens i statsbudgeten påverkas. Styrelsens bedömning

är att tilltron till utgiftstaket som styrinstrument därigenom skulle kunna upprätthållas även vid avsteg från principen om bruttoredovisning.

Styrelsen anser att skattekrediteringar av motsvarande slag som sysselsättningsstödet skall omgärdas av samma restriktioner som gäller för anslag på statsbudgetens utgiftssida. Om regeringen således lägger fram ett förslag som innebär en nettobudgetering av ett utgiftsåtagande skall den samtidigt föreslå riksdagen en sänkning av utgiftstaket av en storlek som motsvarar det nettobudgeterade beloppet.

När det gäller prioritering och finansiering av sådana åtaganden bör vidare regeringen föreslå förändringar som innebär att dessa åtaganden behandlas likvärdigt med anslag på statsbudgetens utgiftssida. Detta bör enligt styrelsen ske bl.a. genom att beslut om det enskilda åtagandet också skall omfatta beslut om en ram för kostnaden. Styrelsen föreslår att riksdagen skall ställa dessa krav om regeringen lägger fram förslag om inkomstavdrag och andra skattekrediteringar i statsbudgeten.

Styrelsens förslag

Styrelsen föreslår att riksdagen begär att regeringen i samband med förslag om inkomstavdrag och andra motsvarande åtgärder i statsbudgeten beaktar kraven på transparens, budgetdisciplin och kostnads kontroll i enlighet med vad styrelsen anför.

Avvikande mening

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

De frågeställningar som aktualiseras i rapporten har redan uppmärksamats och prövats av riksdagen. Styrelsen får enligt vår mening inte hamna i en situation där man överprövar riksdagens beslut.

I framställningen hävdas att regeringen inte har tillämpat budgetlagen på ett riktigt sätt när det gäller förslaget att införa det tillfälliga sysselsättningsstödet. Vi vill här peka på det faktum att det är riksdagen själv som beslutar om hur budgetlagen skall tillämpas och som bedömer om det underlag som regeringen tillhandahåller är tillfyllest.

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