



RIKSREVISIONEN

Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?

ISBN 91 7086 028 9

RiR 2004:25

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2004

Till
Regeringen
Finansdepartementet
Socialdepartementet

Datum 2004-12-15
Dnr 31-2004-0821

Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?

Riksrevisionen har granskat regeringens beslutsunderlag till riksdagen inför beslut om sjukpenninganslaget. Resultatet av granskningen redovisas i denna revisionsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet, Riksförsäkringsverket och Ekonomistyrningsverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

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

Riksrevisor *Lennart Grufberg* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Ulf Andersson* och revisionsledare *Joakim Feldt* har varit föredragande. Revisionschef *Eva Lindblom* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Lennart Grufberg

Ulf Andersson

Joakim Feldt

För kännedom
Ekonomistyrningsverket
Riksförsäkringsverket

Innehåll

1	Riksrevisionens granskning	9
1.1	Motiv till granskningen	9
1.2	Revisionsfrågan	11
1.3	Genomförande	11
1.4	Disposition	11
2	Träffsäkerheten i regeringens anslagsberäkningar och utgiftsprognoser	13
2.1	Utgångspunkter för Riksrevisionens bedömning	13
2.2	Aktörer som lämnar underlag till regeringens prognoser	13
2.3	Underliggande prognoser i relation till utfall	14
2.4	Regeringens prognoser i relation till utfall	17
2.5	En jämförelse mellan prognosernas träffsäkerhet	18
2.6	Riksrevisionens slutsatser	19
3	Regeringens redovisning av anslagsberäkningar och förklaringar till avvikelser	21
3.1	Utgångspunkter för Riksrevisionens bedömning	21
3.2	Redovisning av anslagsberäkningar	22
3.3	Förekomsten av utgiftsprognoser och förklaringar till avvikelser	22
3.4	Regeringens utvecklingsarbete	23
3.5	Riksrevisionens slutsatser	24
4	Förslag på tilläggsbudget	25
4.1	Utgångspunkter för Riksrevisionens bedömning	25
4.2	Förslag på tilläggsbudget för sjukpenningen	26
4.3	Riksrevisionens slutsatser	27
5	Riksrevisionens samlade bedömningar och rekommendationer	29
	Bilaga Regleringen av regeringens information	31
	Källförteckning	33

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens beslutsunderlag till riksdagen inför beslut om statsbudgetens sjukpenninganslag. Anslaget har ökat kraftigt under senare år, från 16 miljarder kronor år 1997 till över 44 miljarder kronor i år. De senaste åren har utgifterna för sjukpenningen blivit avsevärt större än regeringen beräknat.

Den oförutsedda utgiftsutvecklingen för sjukpenningen har bidragit till att utgifterna hotat överskrida utgiftstaket. Detta har föranlett stora utgifter på tilläggsbudget för sjukpenninganslaget samtidigt som utgifterna inom andra utgiftsområden minskats. Under åren 1999–2002 beviljades regeringen vid sju tillfällen medel på tilläggsbudget för sjukpenninganslaget till ett sammanlagt värde av 21 miljarder kronor. Stora utgifter på tilläggsbudget och omprioritering löpande under budgetåret tenderar att göra budgetpolitiken mer kortsiktig och mindre förutsägbar.

Sjukpenninganslagets storlek gör 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 så inte är fallet. Regeringen har i budgetpropositionerna felbedömt anslaget under en följd av år. Viktiga antaganden till grund för anslagsberäkningarna redovisas inte och informationen i anslutning till utgiftsprognoserna löpande under året är knapphändig, även om situationen har förbättrats något under senare år.

Riksrevisionen anser inte att regeringen försett riksdagen med ett fullgott beslutsunderlag för beslut om sjukpenninganslaget under åren fr.o.m. 90-talets senare del fram till i dag.

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.

1 Riksrevisionens granskning

1.1 Motiv till granskningen

1.1.1 *Bakgrund*

Från mitten av 1990-talet har flera förändringar av den ekonomiska styrningen i staten genomförts, som syftat till en stramare och mer transparent budgetprocess. De tidigare allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken har kompletterats bl.a. med ett utgiftstak för staten och med mål för det finansiella sparandet i den offentliga sektorn. Regeringen angav i förarbetena till lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) att ett utgiftsmål för budgetpolitiken tydliggör behovet av politiska prioriteringar mellan olika utgiftsområden och ger budgetpolitiken en långsiktig inriktning med högre förutsebarhet (prop. 1995/96:220).

I budgetprocessen lämnar regeringen under hösten till riksdagen en budgetproposition, som bl.a. innehåller förslag om utgiftstak samt ramar för utgiftsområden och förslag till anslagsnivå. I samband med budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen redovisar regeringen prognoser för statens utgifter och regeringen har även möjlighet att lämna förslag till tilläggsbudget.

I betänkandet *Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen* (SOU:2000:61) bedömdes att det fanns betydande brister i de utgiftsprognoser som gjordes i Regeringskansliet. Kritiken gällde främst att felmarginalerna i prognoserna var stora, vilket gjorde budgeten mindre transparent - det var svårt att bedöma om utgifterna hotade att överskrida utgiftstaket. Med anledning av de stora felmarginalerna föreslog utredningen att prognosarbetet i Regeringskansliet avseende enskilda anslag borde förbättras.

1.1.2 *Utvecklingen av prognosarbetet*

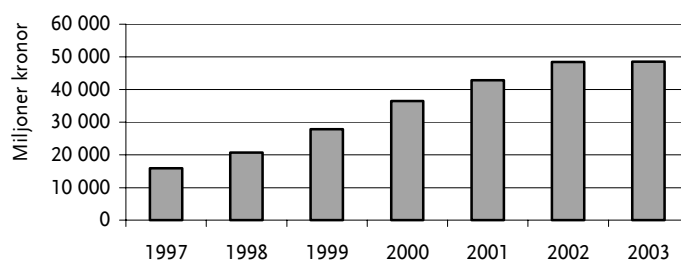
Under senare år har ett utvecklingsarbete bedrivits rörande prognosverksamheten i Regeringskansliet och även på myndighetsnivå. Det har ansetts speciellt viktigt att kunna prognostisera utvecklingen av de stora transfereringsanslagen. Riksförsäkringsverket (RFV) har tillsammans med Finans- och Socialdepartementet utarbetat en ny prognosmodell för bl.a. sjuk-

penningen.¹ Även Ekonomistyrningsverket (ESV) har i samråd med Finansdepartementet utvecklat modeller och metoder i prognosverksamheten.

1.1.3 Sjukpenninganslaget och utfallet

Anslaget Sjukpenning och rehabilitering m.m. (UO10, 19:1) är ett av de största i statsbudgeten. Sjukpenninganslaget har ökat kraftigt under senare år. Anslaget uppgår år 2004 till över 44 miljarder kronor. År 1997 uppgick motsvarande anslag till omkring 16 miljarder kronor.

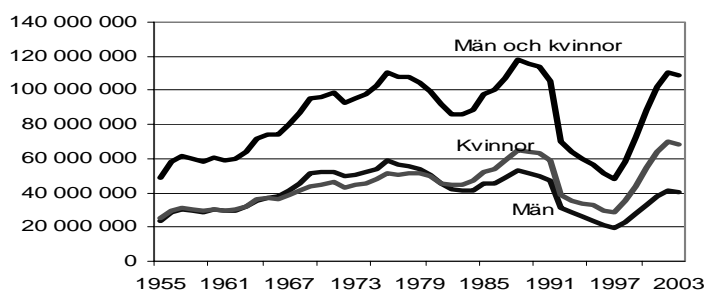
Diagram 1. Utfall anslag 19:1 Sjukpenning och rehabilitering m.m.



Källa: Ekonomistyrningsverket

Orsaken till kostnadsökningen är främst den dramatiska utvecklingen av antalet sjukpenningdagar, som mer än fördubblats mellan åren 1997 och 2003.²

Diagram 2. Antal sjukpenningdagar åren 1955-2003



Källa: Riksförsäkringsverket

¹ De av RFV:s prognoser som redovisas i denna rapport grundas på beräkningar gjorda enligt en äldre modell.

² Antalet sjukpenningdagar har varierat kraftigt under de senaste decennierna. Den markanta ökningen som inleddes år 1997 och som avbröts först i mitten av 2003 skedde från en historiskt sett låg nivå.

Den successiva ökningen av kostnaderna för sjukpenning och rehabilitering har regelmässigt inte varit förutsedd av regeringen i den budgetproposition som förelagts riksdagen inför respektive budgetår. Under perioden 1998-2003 har regeringen varje år underskattat kostnaderna för sjukpenningen med flera miljarder kronor (se vidare i kapitel 2).

1.2 Revisionsfrågan

Utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten och den nya budgetprocessen har syftat till att åstadkomma en stramare och mer transparent budgetprocess.

Utgifterna för sjukpenningen har ökat kraftigt under senare år och har blivit avsevärt större än regeringen beräknat. Med anledning av ovanstående har Riksrevisionen ställt frågan:

- Har regeringen i budgetpropositionen och i den ekonomiska vårpropositionen försett riksdagen med ett fullgott beslutsunderlag för beslut om anslaget Sjukpenning och rehabilitering m.m.?

Med fullgott beslutsunderlag menas ett underlag i enlighet med budgetlagens och riksdagsordningens krav och i övrigt i överensstämmelse med riksdagens uttalanden i olika betänkanden och yttranden inom ramen för budgetprocessen.³

1.3 Genomförande

Genomförandet av granskningen bygger på dokumentstudier, intervjuer samt insamling och bearbetning av statistik. RFV och ESV samt Finansdepartementet och Socialdepartementet har under hand bistått med statistik och faktauppgifter och har beretts tillfälle att faktagranska innehållet och slutsatserna i rapporten.

1.4 Disposition

I **kapitel 2** behandlas träffsäkerheten i regeringens anslagsberäkningar och utgiftsprognoser för sjukpenninganslaget åren 1997-2003. Även underliggande prognoser från ESV och RFV behandlas.

³ Den för granskningen relevanta regleringen av regeringens information till riksdagen redovisas i bilaga.

I **Kapitel 3** behandlas regeringens redovisning av anslagsberäkningarna för sjukpenninganslaget, förekomsten av utgiftsprognoser samt förklaringar till avvikelser i budgetpropositionerna och i de ekonomiska vårpropositionerna.

I **kapitel 4** redogörs för konsekvenserna av att utgifterna blivit avsevärt högre än vad regeringen beräknat i budgetpropositionerna.

I **kapitel 5** redovisas Riksrevisionens samlade bedömningar och rekommendationer.

I **bilaga** redogörs för den för granskningen relevanta regleringen av regeringens information till riksdagen inom ramen för budgetprocessen.

2 Träffsäkerheten i regeringens anslagsberäkningar och utgiftsprognoser

2.1 Utgångspunkter för Riksrevisionens bedömning

Mot bakgrund av införandet av utgiftstak och utgiftsramar i syfte att strama upp statsbudgetens utgifter har finansutskottet framhållit att det är angeläget att förbättra de prognoser som ligger till grund för anslagsberäkningarna (bet. 1994/95:FiU20).

Kravet på att budgeterade anslag bättre skulle motsvara utfallet fick enligt regeringen en särskild tyngd i och med införandet av ett system med utgiftstak och utgiftsramar. Regeringen menade att "För att de avvägningar och prioriteringar som riksdagen gör om de samlade statsutgifterna, mellan utgiftsområden och inom utgiftsområden, inte skall framstå som meningslösa, måste de i budgeten upptagna beloppen vara realistiska" (prop. 1995/96:220).

Utgiftstaket medförde också ökade krav på en tillförlitlig och löpande finansiell uppföljning, vilket i sin tur skapade ett behov av tillförlitliga utgiftsprognoser (Nya principer för utformning av statsbudgeten, DS 2003:49). Finansutskottet framhöll vikten av att prognoserna om statsbudgetens utgifter är pålitliga: "I ett system med utgiftstak är korrekta prognoser om utgifternas utveckling av stor vikt." (bet. 1999/2000:FiU11).

2.2 Aktörer som lämnar underlag till regeringens prognoser

För att regeringen ska ha möjlighet att lämna tillförlitliga beräkningar och prognoser av anslag och utgiftsramar till riksdagen är tillgången till ett bra underlag i beredningsfasen av stor vikt. RFV och ESV har i uppdrag att framställa prognoser som utgör underlag för regeringens budgetarbete.

Det bör påpekas att såväl RFV:s som ESV:s prognoser är offentliga och därmed tillgängliga för riksdag, allmänhet och medier. Myndigheternas prognoser utgör alltså inte endast ett underlag till regeringen utan har även funktionen av självständiga offentliga prognoser som jämte regeringens prognoser och bedömningar i budgetpropositionen och i den ekonomiska vårpropositionen kan utgöra beslutsunderlag för riksdagen.

RFV har regeringens uppdrag att till Socialdepartementet redovisa bl.a. prognoser för samtliga anslag och anslagsposter samt för

ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten. Verket ska även inkomma med prognoser för anslagsnivåer för samtliga pris- och lönekänsliga anslag för den närmast efterföljande treårsperioden. RFV gör fem prognoser per år. Eventuella förändringar av den använda prognosmodellen ska rapporteras till regeringen. Det finns även krav på att prognoser, analyser och rapporteringar ska förbättras (regleringsbrev till RFV för år 2004).

2.2.1 *Ekonomistyrningsverkets prognoser*

ESV skall enligt verkets instruktion (SFS 2003:884) göra prognoser över statsbudgetens inkomster och utgifter. Prognoserna används bl.a. som underlag för analys och uppföljning av statsbudgeten och budgetpropositionen. ESV gör fyra prognoser per år. Vid två av dessa tillfällen, i december och juni, sträcker sig prognosen över hela utgiftstaksperioden (ESV, dnr 60-1265/2004). Uppgifter och prognoser framtagna av RFV utgör en del av underlaget för ESV:s prognoser.

2.2.2 *Regeringskansliets prognoser*

Socialdepartementet levererar prognoser för sjukpenning till Finansdepartementet. Till grund för Socialdepartementets prognos ligger uppgifter och prognoser framtagna av RFV. Departementet gör därefter egna bedömningar av omvärldsfaktorer samt eventuella effekter av planerade politiska beslut. Socialdepartementet översänder prognoserna till Finansdepartementet. Där granskas siffrorna och revideras eventuellt. Anslaget avhandlas i en särskild prognosgrupp, som består av tjänstemän från Socialdepartementet och Finansdepartementet.

2.3 **Underliggande prognoser i relation till utfall**

I detta avsnitt återges RFV:s och ESV:s prognoser för sjukpenninganslaget åren 1997-2003.

2.3.1 *Riksförsäkringsverkets prognoser*

Av tabellen nedan framgår procentuell avvikelse från utfall för RFV:s prognoser. De prognoser som redovisas är de som har lämnats mellan 17 och 2 månader före det aktuella budgetårets slut och som avser anslaget Sjukpenning och rehabilitering m.m.

Tabell 1. RFV:s prognoser för anslaget Sjukpenning och rehabilitering m.m. – procentuell avvikelse från utfall⁴

Budgetår	Månader före utfall					
	17	14	10	8	5	2
1997	-	-	-3%	-3%	-3%	-1%
1998	-	-	-14%	-13%	-8%	-3%
1999	-	-21%	-5%	-6%	-3%	-1%
2000	-20%	-15%	2%	2%	2%	1%
2001	-2%	-3%	-1%	0%	0%	-1%
2002	-2%	-2%	2%	2%	3%	2%
2003	13%	12%	4%	3%	1%	-1%

Källa: Egen bearbetning av Riksförsäkringsverkets budgetunderlag samt Anslagsbelastning och prognos för anslag inom Riksförsäkringsverkets ansvarsområde för åren 1997-2003.

Riksförsäkringsverkets prognoser har uppvisat en varierande träffsäkerhet. Av de prognoser som lämnats 17–14 månader före det aktuella budgetårets slut hade de som lämnades inför åren 1999, 2000 och 2003 en låg träffsäkerhet. Däremot låg de prognoser som gjordes inför budgetåren 2001 och 2002 nära utfallet.

Svårigheten att prognostisera trendbrott är tydlig. Efter det att antalet sjukpenningdagar börjat öka från 1997 års låga nivå följde en lång period av prognoser som underskattade utgifterna. Svårigheten att göra träffsäkra prognoser när trenden vänder visar sig även i prognoserna för 2003 då antalet nettodagar började sjunka⁵.

Prognoser som lämnats inom tio månader före det aktuella budgetårets slut har haft en relativt hög grad av tillförlitlighet. Av totalt 20 prognoser, publicerade från 1999 till slutet av 2003, har enbart en uppvisat en avvikelse större än 5 %. Av de resterande prognoserna har 17 haft en avvikelse på 3 % eller mindre.

Skälet till att de prognoser som gjordes under 1998 hade en så pass låg träffsäkerhet är enligt RFV bl.a. att den prognosmodell som verket då använde inte tog hänsyn till den samvariation som historiskt sett har uppvisats mellan konjunkturläget och sjukfrånvaron. Inte heller togs i beräkningarna hänsyn till beteendeförändringar hos de försäkrade med anledning av den höjda ersättningsnivån från 75 % till 80 % (RFV redovisar 1999:7).

⁴ I de fall ingen siffra angetts beror det på att inga prognoser finns tillgängliga.

⁵ En viss del av skillnaden mellan prognos och utfall för budgetåret 2003 kan förklaras med att de åtgärder som regeringen beslutade om i den ekonomiska vårpropositionen inte var kända eller beaktades i de första prognoserna för budgetåret.

2.3.2 Ekonomistyrningsverkets prognoser

Av tabellen nedan framgår procentuell avvikelse från utfall för ESV:s prognoser. De prognoser som redovisas är de som har lämnats mellan 13 månader och 1 månad före det aktuella budgetårets slut och som avser anslaget Sjukpenning och rehabilitering m.m.

Tabell 2. ESV:s prognoser för anslaget Sjukpenning och rehabilitering m.m. – procentuell avvikelse från utfall

År	Månader före utfall				
	13	9	6	3	1
1997	3%	2%	-1%	-3%	-1%
1998	-13%	-14%	-13%	-8%	-3%
1999	-21%	-5%	-5%	-3%	-1%
2000	-15%	-1%	-1%	0%	0%
2001	0%	0%	0%	0%	0%
2002	-3%	0%	0%	1%	1%
2003	9%	4%	-1%	-1%	0%

Källa: Egen bearbetning av siffror från Ekonomistyrningsverket.

Generellt kan konstateras att de prognoser som lämnats inom nio månader före budgetårets slut haft en hög grad av tillförlitlighet. Med undantag för de prognoser som presenterades under 1998 har differenserna inte varit större än 5 % i förhållande till faktiskt utfall. Flera av prognoserna har dessutom inte avvikit med mer än 1 % från det faktiska utfallet.

De stora avvikelserna för budgetåret 1998 förklaras enligt ESV av att verket hade svårigheter att prognostisera antalet ersatta sjukdagar. En del av orsakerna till detta var att antalet långtidssjukskrivna ökade mer än förväntat samtidigt som den öppna arbetslösheten sjönk (ESV, dnr 60-918/99).

De prognoser som presenterats i slutet av året och som avsett nästkommande år har inte varit lika träffsäkra. Under åren 1998–2000, dvs. under de år då ökningstakten var som störst, låg differenserna mellan 13 % och 21 %. I takt med att kostnadsökningarna successivt har mattats av har prognosernas tillförlitlighet ökat. Prognosen inför budgetåret 2003 var visserligen tilltagen i överkant, men en inte obetydlig del av skillnaden mellan prognos och utfall kan förklaras av de åtgärder som senare beslutades av regeringen. Dessa lagändringar var vid prognostillfället inte kända av ESV.

2.4 Regeringens prognoser i relation till utfall

Av tabellen nedan framgår procentuell avvikelse från utfall för regeringens prognoser. Med prognoser avses här såväl regeringens förslag till anslag som utgiftsprognoser löpande under budgetåret. Prognoserna har lämnats i budgetpropositionen eller den ekonomiska vårpropositionen och är upprättade mellan 15 och 3 månader före det aktuella budgetårets slut.

Tabell 3. Regeringens förslag till anslag och utgiftsprognoser för anslaget Sjukpenning och rehabilitering m.m. som lämnats i budgetpropositionen samt i den ekonomiska vårpropositionen – procentuell avvikelse från utfall⁶

År	Månader före utfall		
	15 ⁷	9	3
1997	3%	-	-3%
1998	-14%	-	-8%
1999	-28%	-12%	-2%
2000	-14%	-1%	0%
2001	-10%	-1%	1%
2002 ⁸	-6%	0%	1%
2003	-3%	-8%	-2%

Källa: Bearbetning av uppgifter angivna i budgetpropositionen samt ekonomiska vårpropositionen, åren 1996-2004.

Regeringen har generellt sett haft svårt att i budgetpropositionen prognostisera utfallet för närmast kommande budgetår. Under åren 1998–2003 har regeringen varje år underskattat utgifterna. Differenserna har dessutom under flera år varit stora. Den största differensen uppstod budgetåret 1999 då regeringens anslagsberäkning låg 28 % under det faktiska utfallet. I takt med att utgiftsökningarna minskat har träffsäkerheten blivit bättre. I tabellen redovisas en 3-procentig skillnad mellan prognos och utfall för 2003, vilket är en klar förbättring jämfört med tidigare år.⁹

Med undantag för prognosen i 2003 års ekonomiska vårproposition har utgiftsprognoser som gjorts inom nio månader från budgetårets slut, under de senaste fyra åren, haft en hög träffsäkerhet. Anledningen till att prognosen i 2003 års vårproposition fick en lägre träffsäkerhet var bl.a.,

⁶ I de fall ingen siffra angetts beror det på att inga prognoser finns tillgängliga.

⁷ Prognosen avser här det förslag till anslag som regeringen lämnar i budgetpropositionen.

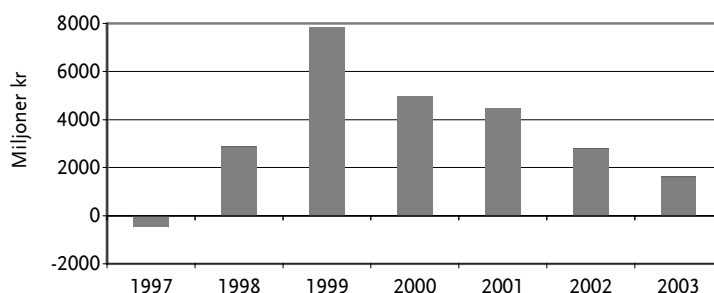
⁸ I 2002 års ekonomiska vårproposition anges ingen prognos. Vi har därför utgått från anslaget i budgetpropositionerna adderat med medel på tilläggsbudget.

⁹ Skillnaden hade dock blivit större om inte regeringen i 2003 års vårproposition initierat en rad åtgärder som enligt regeringen beräknades minska utgifterna för anslaget med 2,46 miljarder kronor (se prop. 2002/03:184 s.184-185). Utan dessa åtgärder hade differensen sannolikt blivit flera procentenheter högre.

enligt vad som uppgivits vid intervjuer med personal inom Finansdepartementet, att regeringen räknade med att de i vårpropositionen och i prop. 2002/03:89 föreslagna åtgärderna skulle påverka utgifterna snabbare än vad de faktiskt gjorde.

Skillnaden mellan utfall och förslag till anslag har under åren 1998 till 2003 varierat med mellan 1,6 och 7,8 miljarder kronor.

Diagram 3. Skillnad mellan utfall och det förslag till anslag som presenterats i budgetproposition inför respektive budgetår, miljoner kronor.



Källa: Egen bearbetning av uppgifter angivna i budgetpropositionen, ekonomiska vårpropositionen samt årsredovisning för staten, åren 1996–2004.

2.5 En jämförelse mellan prognosernas träffsäkerhet

Vid en jämförelse mellan prognosernas träffsäkerhet bör bl.a. beaktas att aktualiteten i det statistiska underlaget skiljer sig mellan myndigheterna. Dessa skilda förutsättningar bedöms ha viss betydelse för träffsäkerheten (se vidare nedan).

Ett sätt att jämföra regeringens, ESV:s och RFV:s prognoser är att räkna ut det absoluta medelfelet för prognoserna från respektive aktör. Med absolut medelfel menas den genomsnittliga avvikelsen mellan prognos och utfall oberoende av om utfallet har överstigit eller understigit prognosen.¹⁰ Om alla observationer tas i beaktande blir resultatet av jämförelsen att ESV:s prognoser har det lägsta absoluta medelfelet, 3,8 %, medan regeringens har det högsta, 6,1 %. Värdet för RFV blir 4,8 % (se respektive aktörs prognosvärden i tabellerna 1-3).

Jämförelsen blir dock inte riktigt rättvis då ESV och RFV har fler prognoser redovisade som tidsmässigt ligger närmare budgetårets slut. Träffsäkerheten för dessa prognoser är generellt sett högre. En mer rättvisande beräkning uppnås genom att enbart ta hänsyn till de prognoser där tidpunkterna sammanfaller eller, när detta inte är möjligt, i stort sett

¹⁰ Om felet är -1 % ett år och +1 % nästa år är således medelfelet för de båda åren 1 %.

sammanfaller för alla tre aktörer.¹¹ Skillnaden mellan aktörernas resultat blir då mindre, även om förhållandet dem emellan består. Det absoluta medelfelet för regeringens prognoser blir fortfarande 6,1 % medan det ökar för RFV till 5,3 % och för ESV till 5,0 %.¹²

2.6 Riksrevisionens slutsatser

Med undantag för år 1997 har regeringens anslagsberäkningar för sjukpenninganslaget under åren 1997–2003 avvikit stort från utfallet.

Även RFV och ESV har haft svårt att prognostisera utvecklingen av utgifterna för sjukpenningen under åren 1997–2003. I likhet med regeringen misslyckades myndigheterna med att förutsäga den kraftiga uppgången av antalet sjukpenningdagar som skedde 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.¹³

¹¹ Från regeringen har samtliga officiella prognoser använts, dvs. de som lämnats 15, 9 och 3 månader innan budgetårets slut, från ESV de som lämnats 13, 9 och 3 månader före budgetårets slut och för RFV de som lämnats 14, 10 och 5 månader före budgetårets slut.

¹² Både RFV och regeringen saknar var sin observation för 1998, ett år då träffsäkerheten var låg, vilket gör att RFV:s och regeringens redovisade absoluta medelfel sannolikt blir något lägre än det hade varit om observationer hade funnits. En annan faktor som påverkar RFV:s värde är det faktum att det stora flertalet av de prognoser som använts i beräkningen har gjorts vid en tidigare tidpunkt än regeringens och ESV:s prognoser. Effekten blir att medelfelet för prognoserna blir något överskattat. De båda effekterna tar sammantaget i stort sett ut varandra, varpå det redovisade absoluta medelfelet för RFV torde vara ett godkänt jämförelsetal.

¹³ Inför år 1997 överensstämde regeringens förslag med den prognos som lämnades av ESV. Vidare var det förslag som regeringen lämnade inför år 2000 högre än såväl RFV:s som ESV:s prognoser.

3 Regeringens redovisning av anslagsberäkningar och förklaringar till avvikelser

I detta kapitel undersöks om det med ledning av innehållet i budgetpropositionen är möjligt att bilda sig en uppfattning om hur regeringens förslag till anslag har beräknats under åren 1997–2003. Vidare studeras förekomsten av utgiftsprognoser samt regeringens förklaringar till avvikelser mellan utgiftsprognoser och anslag. Analysen berör uteslutande sjukpenningen. Den redovisning som sker specifikt för rehabilitering och närståendepenning, som också ingår i sjukpenninganslaget, exkluderas med anledning av dess ringa storlek i förhållande till sjukpenningen.

Utgifterna för sjukpenningen styrs dels av antalet ersatta dagar, dels av medelersättningen. Utgifterna påverkas bl.a. av förändringar i regelverk och administration, demografiska förhållanden, arbetsmarknadsläget, löneutvecklingen samt beteendeförändringar på individnivå.

3.1 Utgångspunkter för Riksrevisionens bedömning

Regeringen ska enligt riksdagsordningen i budgetpropositionen lämna förslag till en fördelning av anslagen på de utgiftsområden som riksdagen fastställt (RO 3:2).

Regeringen ska enligt budgetlagen under löpande budgetår vid minst två tillfällen för riksdagen redovisa prognoser över utfallet för statens utgifter samt förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall (§ 36, SFS 1996:1059). Enligt förarbetena till lagen avses med begreppet väsentliga skillnader såväl en skillnad i relativa som absoluta tal (prop. 1995/96:220).

Utgiftsprognoser lämnas i budgetpropositionen samt i den ekonomiska vårpropositionen. I den ekonomiska vårpropositionen lämnas dock som regel enbart prognoser för respektive utgiftsområde. I budgetpropositionen lämnas däremot prognoser för såväl utgiftsområden som enskilda anslag.

Finansutskottet har framhållit: ”Kopplingen mellan uppnådda resultat och föreslagna anslag bör förbättras samtidigt som anslagsberäkningarna bör göras tydligare och redovisas för riksdagen.” Vidare har utskottet framhållit: ”För att förbättra kopplingen mellan måluppfyllelse och förslag till budget bör motiven för regeringens bedömning och slutsatser framgå tydligt.” (bet. 1998/99:FiU20).

3.2 Redovisning av anslagsberäkningar

Redovisningen av anslagsberäkningarna återfinns dels i budgetpropositionens Förslag till statsbudget, finansplan m.m. (volym 1), dels i anslutning till utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp (volym 6).

Regeringen har inte i budgetpropositionerna tydligt redovisat anslagsberäkningarna för sjukpenninganslaget under åren 1997–2001. Regeringen redovisar inte i någon av propositionerna explicit motiven till förändringen av anslagsbeloppet jämfört med föregående år och heller inte den skattning av antalet ersatta dagar och av medelersättningen som ligger till grund för anslagsberäkningen. Det går därför inte att bedöma hur regeringen har kommit fram till nivån på anslaget för respektive år.

Regeringen har i budgetpropositionerna lämnat tydligare redovisningar av anslagsberäkningarna för sjukpenninganslaget under åren 2002–2003 än under de närmast föregående åren. Regeringen har fr.o.m. år 2002 angett motiv till förändringen av anslaget från närmast föregående år, bl.a. i en tabell där härledning av anslagsnivån framgår. I härledningstabellen framgår anslagsbeloppet innevarande år (det år budgetpropositionen framläggs) samt beräkningar av anslaget för det kommande budgetåret (det år budgetpropositionen avser) utifrån uppskattade förändringar av sex faktorer: pris- och löneomräkning, beslut, övriga makroekonomiska förutsättningar, volymer, överföring till/från andra anslag samt övrigt. Avslutningsvis redovisas förslag/beräknat anslag för det kommande budgetåret.

Härledningstabellen innebär en förbättring av redovisningen av anslagsberäkningarna, men fortfarande är informationen knapphändig. Regeringen skattar effekterna av förändringar av sex faktorer, men redovisar inte systematiskt hur beräkningarna har gjorts för respektive faktor eller vilka antaganden som ligger till grund för beräkningarna. Det är därmed inte möjligt att jämföra regeringens beräkningar med alternativa beräkningar från andra aktörer, som exempelvis från RFV.

3.3 Förekomsten av utgiftsprognoser och förklaringar till avvikelser

Utgiftsprognoser för sjukförsäkringsanslaget och förklaringar till skillnader mellan prognoserna och anslaget enligt statsbudgeten återfinns dels i budgetpropositionens utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp (volym 6), dels i den ekonomiska vårpropositionens avsnitt 6 Utgifter.

3.3.1 *Informationen i budgetpropositionerna*

Regeringen har i samtliga budgetpropositioner för åren 1997–2004 lämnat utgiftsprognoser för anslaget. De lämnade förklaringarna till skillnaderna mellan utgiftsprognos och anslag har dock som regel inte varit särskilt utförliga och tydliga. I vissa fall anges enbart att utgifterna blivit högre med anledning av en ökad sjukfrånvaro (prop. 2001/02:1 s. 225 samt prop. 2002/03:1 s. 207). I andra fall anförs olika faktorer som förklaring till differensen men utan försök till kvantifiering av respektive faktor. Ett undantag är den förklaring som anges i budgetpropositionen år 2001 där skillnaden i antalet nettodagar i procent redovisas jämte andra förklaringsfaktorer som ökad medelersättning. Även resultatet av en analys av antalet nettodagar redovisas (prop. 2000/01:1 s.143).

3.3.2 *Informationen i de ekonomiska vårpropositionerna*

De ekonomiska vårpropositionerna för åren 1997–2003 innehåller i likhet med budgetpropositionerna utgiftsprognoser för utgiftsområdet. Däremot finns ingen kontinuerlig redovisning av utgiftsprognoser på anslagsnivå.

Även i vårpropositionerna är förklaringarna till skillnader mellan prognos och anslag generellt sett knapphändiga. Vissa år anges enbart att anslaget måste höjas med anledning av ökade kostnader. Detta är exempelvis fallet i de ekonomiska vårpropositionerna för åren 1999 och 2001.

3.4 **Regeringens utvecklingsarbete**

Regeringen har gradvis förbättrat riksdagens beslutsunderlag genom att utveckla innehållet i budgetpropositionen. Exempelvis redovisas i budgetpropositionen för år 2005 de volymantaganden som ligger till grund för regeringens prognoser i volym 1. Detta gjordes även i den ekonomiska vårpropositionen för år 2004.

I budgetpropositionen för år 2005 anges vidare regeringens bedömning av resultatredovisningen till riksdagen. Regeringen anför att den resultatredovisning som regeringen lämnar till riksdagen årligen i budgetpropositionen även fortsättningsvis bör utvecklas i syfte att öka riksdagens möjligheter att bedöma statliga verksamheters måluppfyllelse och att ställa resultaten i relation till kostnaderna, så att riksdagen ges ökade förutsättningar att bedöma de av regeringen föreslagna anslagsnivåerna (prop. 2004/05:1, volym 1, avsnitt 11).

3.5 Riksrevisionens slutsatser

Regeringen har levt upp till såväl riksdagsordningens krav på att lämna en fördelning av anslag som budgetlagens krav om att förse riksdagen med utgiftsprognoser löpande under budgetåret. Regeringens motiveringar till anslagsberäkningarna har dock 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 budgetpropositionen fr.o.m. år 2002 – men fortfarande är det svårt att utifrån regeringens motiveringar härleda anslagsbeloppet.

4 Förslag på tilläggsbudget

4.1 Utgångspunkter för Riksrevisionens bedömning

Förslag på tilläggsbudget regleras i regeringsformen och i budgetlagen. I regeringsformen föreskrivs att "För löpande budgetår kan riksdagen på tilläggsbudget göra ny beräkning av statsinkomster samt ändra anslag och anvisa nya anslag" (5 § 9 kap. RF). Om utgiftsökningarna blir så stora att det finns risk för att utgiftstaket kommer att överskridas är regeringen skyldig, enligt § 42 budgetlagen att vidta sådana åtgärder som den har befogenheter till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder för att undvika detta. Regeringen lämnar förslag på tilläggsbudget i budgetpropositionen samt i den ekonomiska vårpropositionen.

I samband med införandet av utgiftstaket avskaffades förslagsanslagen. Dessa anslag användes främst för regelstyrda förmåner.¹⁴ Numera används i stället ramanslag för regelstyrda förmåner. Om utgifterna överskrider anslaget krävs till skillnad från tidigare att regeringen föreslår riksdagen åtgärder, exempelvis att besluta om medel på tilläggsbudget. Det står givetvis riksdagen fritt att bevilja eller inte bevilja medel på tilläggsbudget. I praktiken är det dock svårt för riksdagen att under löpande budgetår inte bevilja de medel som regeringen äskar när det är fråga om ramanslag för regelstyrda förmåner, eftersom det alltid tar viss tid innan eventuella åtgärder för att bromsa kostnadsutvecklingen får genomslag. Ett äskande om medel på tilläggsbudget innebär i viss mening att riksdagen ställs inför fullbordat faktum.

I samband med behandlingen av regeringens förslag till tilläggsbudget år 1999 framhöll socialförsäkringsutskottet att det "inom utgiftsområdet föreligger oroväckande och väsentliga skillnader mellan budgeterat belopp och beräknat utfall". Utskottet erinrade även om att utskottet föregående år framhållit vikten av att noggranna analyser på området görs så att utvecklingen på längre sikt kan bedömas och man därmed kan undvika oförutsedda utgiftsökningar som nödvändiggör snabba ingrepp och förändringar i ersättningssystemet (bet. 1998/99:SfU5y).

¹⁴ Förslagsanslag användes främst för att finansiera utgifter för sådana regelstyrda förmånssystem där ersättningens storlek och villkoren för att komma i åtnjutande av den är reglerad i lag men antalet ersättningsfall inte exakt kan förutses. Ett förslagsanslag fick överskridas av regeringen om det behövdes för att ändamålet med anslaget skulle uppfyllas. Outnyttjade medel fick inte användas under följande budgetår.

4.2 Förslag på tilläggsbudget för sjukpenningen

Mellan åren 1999 och 2002 begärde och beviljades regeringen vid sju tillfällen medel på tilläggsbudget för sjukpenninganslaget, till ett sammanlagt värde av över 21 miljarder kronor. Tilläggsbudgeten för sjukpenningen var störst år 1999 – då regeringen begärde över 7 miljarder kronor av riksdagen.

Tabell 1. Tilläggsbudget för 19:1 Sjukpenning och rehabilitering m.m. åren 1997–2003

Tilldelade medel på tilläggsbudget (Miljoner kronor)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Tilläggsbudget I	0	0	0	1500	3000	2500	-2460
Tilläggsbudget II	0	0	7439	2300	2450	2000	0
Totalt	0	0	7439	3800	5450	4500	-2460

Källa: Årsredovisning för staten samt budgetpropositioner åren 1997–2004.

Att Socialförsäkringsutskottet fann skillnaderna mellan budgeterade belopp och beräknat utfall "oroväckande" (bet. 1998/99:SfU5y, se ovan) hindrade inte att regeringen under åren 2000–2002 återkom till riksdagen med begäran om ytterligare medel i samtliga budgetpropositioner och ekonomiska vårpropositioner. År 2003 gjorde regeringen tvärtom och föreslog i den ekonomiska vårpropositionen en minskning av anslaget med 2,46 miljarder kronor. Minskningen motiverades med att de av regeringen föreslagna åtgärderna på området förväntades generera motsvarande besparing (prop. 2002/03:100 s. 184–185). Åtgärderna påverkade inte utgifterna så snabbt som regeringen förväntat sig och utgifterna för året blev därför 4,1 miljarder kronor högre än beräknat.

De ökade utgifterna för sjukpenninganslaget har varit en bidragande orsak till att utgiftstaket vid ett flertal tillfällen riskerat att överskridas¹⁵. De belopp som regeringen begärt på tilläggsbudget för anslaget har utgjort en betydande andel av det totala beloppet på tilläggsbudget. År 1999 utgjorde tilläggsbudgeten för sjukpenninganslaget 87 % av den totala summan som begärdes på tilläggsbudget. De efterföljande tre åren var motsvarande siffra 42 %, 45 % respektive 29 %. Finansieringen av utgiftsökningarna har skett i form av bl.a. sänkta begränsningsbelopp och minskade anslag inom andra utgiftsområden (se t.ex. prop. 2000/01:1).

¹⁵ Se bl.a. 1999 års ekonomiska vårproposition där regeringen hänvisade till Ekonomistyrningsverkets prognos som visade på att utgiftstaket riskerade att överskridas med 6,7 miljarder kronor.

4.3 Riksrevisionens slutsatser

Konsekvenserna av de oförutsedda utgiftsökningarna för sjukpenningen har blivit att regeringen under senare år vid ett flertal tillfällen och med stora belopp av riksdagen begärt och beviljats medel på tilläggsbudget.

För att förhindra överskridanden av utgiftstaket har riksdagen i enlighet med förslag från regeringen löpande under året beslutat om omprioriteringar som bl.a. minskat utgifterna inom andra utgiftsområden. Stora utgifter på tilläggsbudget löpande under budgetåret tenderar att göra budgetpolitiken mer kortsiktig och mindre förutsägbar, vilket står i kontrast till regeringens intentioner om en långsiktig budgetpolitik (prop. 1995/96:200).

5 Riksrevisionens samlade bedömningar och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat regeringens beslutsunderlag till riksdagen inför beslut om statsbudgetens sjukpenninganslag. Bedömningsgrunderna för granskningen har varit budgetlagens och riksdagsordningens krav samt riksdagens uttalanden i olika betänkanden och yttranden inom ramen för budgetprocessen.

Med tanke på sjukpenninganslagets storlek får även små procentuella avvikelser från beräknade utgifter betydande återverkningar för statsbudgetens utfall. Det är därför viktigt att prognoserna för anslaget är tillförlitliga och att det går att utläsa på vilka antaganden beräkningarna som ligger till grund för anslaget har gjorts. Riksrevisionens granskning visar att så inte är fallet. Regeringen har i budgetpropositionerna felbedömt anslagsbehovet för sjukpenningen under en följd av år. Viktiga antaganden till grund för anslagsberäkningarna redovisas inte och informationen i anslutning till utgiftsprognoserna löpande under året är knapphändig, även om situationen har förbättrats något under senare år.

Den oförutsedda utgiftsutvecklingen för sjukpenningen har bidragit till att utgiftstaket hotats. Detta har föranlett stora utgifter på tilläggsbudget för sjukpenningen samtidigt som utgifterna inom andra utgiftsområden minskats. Stora utgifter på tilläggsbudget löpande under budgetåret tenderar tvärtemot regeringens intentioner att göra budgetpolitiken mer kortsiktig och mindre förutsägbar.

Riksrevisionen anser inte att regeringen försett riksdagen med ett fullgott beslutsunderlag för beslut om sjukpenninganslaget under åren fr.o.m. 90-talets senare del fram till i dag.

Det är angeläget att regeringen inom ramen för det pågående utvecklingsarbetet rörande resultatredovisningen till riksdagen tar fasta på den viljeinriktning som bl.a. Finansutskottet uttryckt (se ovan avsnitt 3.1) innebärande att såväl anslagsberäkningarna som motiven för regeringens bedömning och slutsatser bör framgå tydligare.

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.

Bilaga Regleringen av regeringens information

Nedan återges den för granskningen relevanta regleringen av regeringens information till riksdagen i anslutning till budgetprocessen. Regleringen återfinns i riksdagsordningen och budgetlagen.

Riksdagsordningen

Av 3 kap. 1 § riksdagsordningen (1974:153) framgår:

2 § Budgetåret börjar den 1 januari. Regeringen skall dessförinnan lämna en proposition med förslag till statens inkomster och utgifter för budgetåret (budgetproposition).

Budgetpropositionen skall innehålla en finansplan och ett förslag till reglering av statsbudgeten. Om riksdagen med stöd av bestämmelserna i 5 kap. 12 § har fattat beslut om att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden, skall förslaget till statsbudget innehålla en fördelning av anslagen på dessa utgiftsområden.

Endast om regeringen anser att det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl, får en proposition om statens inkomster eller utgifter för det närmast följande budgetåret lämnas efter budgetpropositionen.

En proposition med förslag om ett nytt eller väsentligen höjt anslag eller om riktlinjer enligt 9 kap. 7 § regeringsformen för en viss statsverksamhet för längre tid än anslaget till verksamheten avser bör innehålla en uppskattning av de framtida kostnaderna för det ändamål som förslaget avser. Om ett förslag till anslag grundar sig på en plan för en längre tid än den för vilken anslaget har beräknats i propositionen, bör planen redovisas. Lag (2003:180).

Budgetlagen

Lag (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) innehåller bl.a. följande bestämmelser:

Effektivitet och resultat

2 § Regeringen skall för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.

Uppföljning, prognoser och utfall

35 § Regeringen skall noggrant följa hur statens inkomster, utgifter och upplåning utvecklas i förhållande till beräknade eller beslutade belopp.

36 § Under löpande budgetår skall regeringen vid minst två tillfällen för riksdagen redovisa prognoser över utfallet av statens inkomster och utgifter samt statens lånebehov. Regeringen skall förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall.

37 § Senast fyra månader efter budgetåret skall regeringen för riksdagen redovisa statsbudgetens preliminära utfall. Regeringen skall förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och det preliminära utfallet.

38 § Så snart som möjligt, dock senast nio månader efter budgetåret, skall regeringen se till att en årsredovisning för staten lämnas till riksdagen.

Årsredovisningen skall innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys. Den skall även innehålla det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomsttitlar och anslag.

42 § Finns det risk för att ett beslutat tak för statens utgifter eller använda utgiftsramar kommer att överskridas, skall regeringen för att undvika detta vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder.

Källförteckning

Propositioner, utskottsbetänkanden och yttranden

Bet. 1994/95:FiU20

Prop. 1995/96:220 Lag om statsbudgeten

Prop. 1996/97:1 Budgetpropositionen för 1997

Prop. 1996/1997:150 1997 års ekonomiska vårproposition

Prop. 1997/98:1 Budgetpropositionen för 1998

Prop. 1997/98:150 1998 års ekonomiska vårproposition

Prop. 1998/99:1 Budgetpropositionen för 1999

Bet. 1998/99:FiU20, Yttrande 1998/99:SfU5y

Prop. 1998/1999:100 1999 års ekonomiska vårproposition

Prop. 1999/2000:1 Budgetpropositionen för 2000

Bet. 1999/2000:FiU11, Yttrande 1999/2000:SfU3y

Prop. 1999/2000:100 2000 års ekonomiska vårproposition

Prop. 2000/01:1 Budgetpropositionen för 2001

Prop. 2000/01:100 2001 års ekonomiska vårproposition

Prop. 2001/2002:1 Budgetpropositionen för 2002

Prop. 2001/02:100 2002 års ekonomiska vårproposition

Prop. 2002/03:1 Budgetpropositionen för 2003

Prop. 2002/03:100 2003 års ekonomiska vårproposition

Prop. 2003/04:1 Budgetpropositionen för 2004

Prop. 2003/04:100 2004 års ekonomiska vårproposition

Prop. 2004/2005:1 Budgetpropositionen för 2005

Skrivelser

Skr. 1999/2000:150 Årsredovisning för staten 1999

Skr. 2000/2001:101 Årsredovisning för staten 2000

Skr. 2001/2002:101 Årsredovisning för staten 2001

Skr. 2002/2003:101 Årsredovisning för staten 2002

Skr. 2003/2004:101 Årsredovisning för staten 2003

Statens offentliga utredningar (SOU)

2000:61 *Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen*, betänkande av utredningen om utvärdering av budgetprocessen

Departementsserien (Ds)

2003:49 *Nya principer för utformning av statsbudgeten, Konsekvenser för budgetlagen* (Finansdepartementet)

Övriga källor

Förordning (2003:884) med instruktion för Ekonomistyrningsverket

Regleringsbrev RFV 2004

PM angående budgetprognoser budgetåren 2004–2008, ESV, dnr 60-1265/2004

Rapport om avvikelser mellan prognos och utfall gällande budgetprognoserna för budgetåret 1998, ESV, dnr 60-918/99

RFV redovisar 1999:7, Så här gör vi våra prognoser!

Anslagsframställan och budgetunderlag, RFV, publicerade mellan 1996 och 2004

Anslagsbelastning och prognos för anslag inom Riksförsäkringsverkets ansvarsområde, publicerade mellan 1997 och 2004

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?
- 2004:2 Förändringar inom kommittéväsendet
- 2004:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
- 2004:4 Den statliga garantimodellen
- 2004:5 Återfall i brott eller anpassning i samhället
– uppföljning av kriminalvårdens klienter
- 2004:6 Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
- 2004:7 Personlig assistans till funktionshindrade
- 2004:8 Uppdrag statistik *Insyn i SCB: s avgiftsbelagda verksamhet*
- 2004:9 Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
- 2004:10 Bistånd via ambassader
– en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
- 2004:11 Betyg med lika värde?
– en granskning av statens insatser
- 2004:12 Höga tjänstemäns representation och förmåner
- 2004:13 Riksrevisionens årliga rapport 2004
- 2004:14 Arbetsmiljöverkets tillsyn
- 2004:15 Offentlig förvaltning i privat regi
– statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
- 2004:16 Premiepensionens första år
- 2004:17 Rätt avgifter?
– statens uttag av tvingande avgifter
- 2004:18 Vattenfall AB
– Uppdrag och statens styrning
- 2004:19 Vem styr den elektroniska förvaltningen?
- 2004:20 The Swedish National Audit Office Report 2004
- 2004:21 Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
- 2004:22 Arlandabanan *Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt*
- 2004:23 Regelförenklingar för företag
- 2004:24 Snabbare asylprövning