

Regeringsuppdrag

Rapport

Resultatuppföljning av statens budget

The logo consists of the lowercase letters 'esv' in a green, sans-serif font. The 'e' and 's' are connected, and the 'v' is separate.

EKONOMISTYRNINGSVERKET

Publikationen kan laddas ner eller beställas
från ESV:s webbplats esv.se.

Datum: 2017-04-18

Dnr: 1.1-1257/2016

ESV-nr: 2017:46

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Victoria Nüth

Förord

I den här rapporten redovisar Ekonomistyrningsverket (ESV) regeringsuppdraget om resultatuppföljning av statens budget. Uppdraget är ett led i att få fram ett relevant och översiktligt underlag för resultatuppföljning av statens budget som helhet.

ESV presenterar med utgångspunkt i de av riksdagen beslutade målen inom utgiftsområdena och redovisade resultatindikatorer till dessa mål, en översiktlig bild per utgiftsområde av dels utvecklingen i förhållande till målen, dels utgiftsutvecklingen för berörda anslag. ESV lämnar även förslag till fortsatt arbete.

I detta ärende har generaldirektör Clas Olsson beslutat. Utredare Victoria Nüth har varit föredragande. Uppdraget har genomförts av Kenneth Eliasson, Sofia Larsén, Monika Hjeds, Carina Franzén, Peter Edman, Kristina Johansson, Tina J Nilsson, Anna Daniels, Eva Engberg, Stefan Gehlin, Jerker Jonsson, Lina Landström, Jonas Larsson, Thomas Loréhn, Johan Svensson, Dan Sölverud och Kayan Yau. I den slutgiltiga handläggningen har avdelningscheferna Pia Heyman, Eva Lindblom och Matts Karlsson deltagit.

ESV överlämnar härmed rapporten Resultatuppföljning av statens budget och uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm den 18 april 2017

Clas Olsson

Victoria Nüth

Innehåll

Förord	3
Innehåll	4
1 Sammanfattning	9
1.1 Bakgrund och tillvägagångssätt.....	9
1.2 Utgiftsområdena ser olika ut.....	9
1.3 Indikatorer kan vara till nytta men fortsatt arbete behövs.....	10
2 Inledning	11
2.1 Uppdraget.....	11
2.2 Bakgrund.....	11
2.3 Genomförande.....	12
2.4 Avgränsningar och tolkning av uppdraget.....	13
2.5 Rapportens disposition.....	13
3 Centrala begrepp och definitioner	14
3.1 Resultat.....	14
3.2 Samband.....	15
3.3 Mål och måluppfyllelse.....	17
3.4 Indikatorer.....	17
3.5 Utgifter och anslag.....	19
4 Hur ser det ut i andra länder?	20
4.1 Världsbankens studie.....	21
4.1.1 Australien.....	21
4.1.2 Estland.....	22
4.1.3 Frankrike.....	22
4.1.4 Nederländerna.....	23
4.1.5 Polen.....	24
4.1.6 Ryssland.....	25
4.1.7 USA.....	26
5 Förslag till fortsatt arbete utifrån våra iakttagelser	27
5.1 Våra iakttagelser.....	27
5.2 Våra förslag.....	27
5.2.1 Förbättra kunskapen om möjligheten att styra och påverka.....	28
5.2.2 Årlig uppföljning av indikatorernas förhållande till målen.....	28
5.2.3 Arbetsinsatser för att hålla översikten uppdaterad och aktuell.....	29
6 Utgiftsområdena	30
6.1 Utgiftsområde 1 Rikets styrelse.....	30
6.1.1 ESV:s reflektioner.....	30
6.2 Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.....	32
6.2.1 Mål.....	32

6.2.2	Indikatorer	32
6.2.3	Anslag	34
6.2.4	Utveckling av indikatorer och anslag över tid	36
6.2.5	ESV:s reflektioner.....	37
6.3	Utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution.....	38
6.3.1	Mål.....	38
6.3.2	Indikatorer	38
6.3.3	Anslag	43
6.3.4	Utveckling av indikatorer och anslag över tid	45
6.3.5	ESV:s reflektioner.....	48
6.4	Utgiftsområde 4 Rättsväsendet	49
6.4.1	Mål.....	49
6.4.2	Indikatorer	49
6.4.3	Anslag	50
6.4.4	Utveckling av indikatorer och anslag över tid	52
6.4.5	ESV:s reflektioner.....	53
6.5	Utgiftsområde 5 Internationell samverkan	54
6.5.1	Mål.....	54
6.5.2	Indikatorer	54
6.5.3	Anslag	55
6.5.4	Utveckling av indikatorer och anslag över tid	57
6.5.5	ESV:s reflektioner.....	57
6.6	Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap	59
6.6.1	Mål.....	59
6.6.2	Indikatorer	59
6.6.3	Anslag	62
6.6.4	Utveckling av indikatorer och anslag över tid	63
6.6.5	ESV:s reflektioner.....	66
6.7	Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd	67
6.7.1	Indikatorer	67
6.8	Utgiftsområde 8 Migration.....	68
6.8.1	Mål.....	68
6.8.2	Indikatorer	68
6.8.3	Anslag	69
6.8.4	Utveckling av indikatorer och anslag över tid	71
6.8.5	ESV:s reflektioner.....	72
6.9	Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	73
6.9.1	Mål.....	73
6.9.2	Indikatorer	73
6.9.3	Anslag	74
6.9.4	Utveckling av indikatorer och anslag över tid	75

6.9.5	ESV:s reflektioner.....	76
6.10	Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning.....	77
6.10.1	Mål.....	77
6.10.2	Indikatorer	77
6.10.3	Anslag	78
6.10.4	Utveckling av indikatorer och anslag över tid	80
6.10.5	ESV:s reflektioner.....	81
6.11	Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom.....	82
6.11.1	Mål.....	82
6.11.2	Indikatorer	82
6.11.3	Anslag	84
6.11.4	Utveckling av indikatorer och anslag över tid	86
6.11.5	ESV:s reflektioner.....	87
6.12	Utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	89
6.12.1	Mål.....	89
6.12.2	Indikatorer	89
6.12.3	Anslag	90
6.12.4	Utveckling av indikatorer och anslag över tid	92
6.12.5	ESV:s reflektioner.....	92
6.13	Utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering	94
6.13.1	Mål.....	94
6.13.2	Indikatorer	94
6.13.3	Anslag	95
6.13.4	Utveckling av indikatorer och anslag över tid	97
6.13.5	ESV: s reflektioner.....	99
6.14	Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv	100
6.14.1	Mål.....	100
6.14.2	Indikatorer	100
6.14.3	Anslag	103
6.14.4	Utveckling av indikatorer och anslag över tid	105
6.14.5	ESV:s reflektioner.....	107
6.15	Utgiftsområde 15 Studiestöd	109
6.15.1	Mål.....	109
6.15.2	Indikatorer	109
6.15.3	Anslag	110
6.15.4	Utveckling av indikatorer och anslag över tid	112
6.15.5	ESV:s reflektioner.....	112
6.16	Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning	114
6.16.1	Mål.....	114
6.16.2	Indikatorer	114
6.16.3	Anslag	116

6.16.4 Utveckling av indikatorer och anslag över tid	118
6.16.5 ESV:s reflektioner.....	120
6.17 Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	122
6.17.1 Mål.....	122
6.17.2 Indikatorer	123
6.17.3 Anslag	125
6.17.4 Utveckling av indikatorer och anslag över tid	128
6.17.5 ESV:s reflektioner.....	130
6.18 Utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik.....	132
6.18.1 Mål.....	132
6.18.2 Indikatorer	133
6.18.3 Anslag	135
6.18.4 Utveckling av indikatorer och anslag över tid	137
6.18.5 ESV:s reflektioner.....	138
6.19 Utgiftsområde 19 Regional tillväxt	140
6.19.1 Mål.....	140
6.19.2 Indikatorer	140
6.19.3 Anslag	142
6.19.4 Utveckling av indikatorer och anslag över tid	144
6.19.5 ESV:s reflektioner.....	145
6.20 Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård	146
6.20.1 Mål.....	146
6.20.2 Indikatorer	146
6.20.3 Anslag	149
6.20.4 Utveckling av indikatorer och anslag över tid	150
6.20.5 ESV:s reflektioner.....	152
6.21 Utgiftsområde 21 Energi.....	153
6.21.1 Mål.....	153
6.21.2 Indikatorer	154
6.21.3 Anslag	155
6.21.4 Utveckling av indikatorer och anslag över tid	156
6.21.5 ESV:s reflektioner.....	156
6.22 Utgiftsområde 22 Kommunikationer.....	158
6.22.1 Mål.....	158
6.22.2 Indikatorer	158
6.22.3 Anslag	160
6.22.4 Utveckling av indikatorer och anslag över tid	162
6.22.5 ESV:s reflektioner.....	163
6.23 Utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	164
6.23.1 Mål.....	164

6.23.2 Indikatorer	164
6.23.3 Anslag	165
6.23.4 Utveckling av indikatorer och anslag över tid	167
6.23.5 ESV:s reflektioner.....	167
6.24 Utgiftsområde 24 Näringsliv.....	169
6.24.1 Mål.....	169
6.24.2 Indikatorer	169
6.24.3 Anslag	171
6.24.4 Utveckling av indikatorer och anslag över tid	173
6.24.5 ESV:s reflektioner.....	173
6.25 Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner	175
6.25.1 Mål, indikatorer och anslag.....	175
6.25.2 ESV:s reflektioner.....	175
6.26 Utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.....	176
6.26.1 Mål.....	176
6.26.2 ESV:s reflektioner.....	176
6.27 Utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska unionen	177
6.27.1 Mål.....	177
6.27.2 Indikatorer och anslag	177
6.27.3 ESV:s reflektioner.....	177
Referenser	178
Statistik	178
Årsredovisningar.....	179
Lagar och förordningar	179
Bilaga 1 Uppräkning PLO	180

1 Sammanfattning

1.1 Bakgrund och tillvägagångssätt

Ekonomistyrningsverket (ESV) fick i regleringsbrevet för 2016 i uppdrag att, med utgångspunkt i de av riksdagen beslutade målen inom utgiftsområdena och redovisade resultatindikatorer till dessa mål, presentera en översiktlig bild per utgiftsområde av dels utvecklingen i förhållande till målen, dels utgiftsutvecklingen för berörda anslag.

I översikten har vi gjort ett urval av indikatorer och anslag och för de flesta utgiftsområden har avsikten varit att träffa en så stor del av utgifterna för respektive utgiftsområde som möjligt.

1.2 Utgiftsområdena ser olika ut

Efter vår genomgång av samtliga utgiftsområden kan vi konstatera att de ser olika ut. Det gäller såväl indikatorernas koppling till målen som kopplingen mellan indikatorer och utgiftsutveckling. I en del fall har indikatorerna en uppenbar och tydlig koppling till såväl målen som anslagen. Ett exempel på det är studiestödets betydelse för antalet studerande på eftergymnasial nivå inom utgiftsområde 15 Studiestöd.

I andra fall kan det i stället vara uppenbart att sådana kopplingar är mer komplexa. Ett exempel på detta är utgiftsområde 7 Internationellt bistånd där effekten av det svenska biståndet i hög grad kan påverkas av situationen i mottagarlandet liksom av samverkan med mottagare och med andra biståndsgivare.

Inom andra utgiftsområden finns det indikatorer som är svåra att koppla till enskilda anslag eller mål. Det gäller exempelvis utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning där resultatindikatorerna mäter aspekter av förvaltningspolitiken som går långt utöver utgiftsutvecklingen för de valda anslagen.

Inom de flesta utgiftsområden finns det uttalade indikatorer. Ett fåtal utgiftsområden och delområden saknar dock uttalade indikatorer. Så är fallet för utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner och för utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.

Inom flera utgiftsområden finns det indikatorer som har utvecklats i riktning mot målen, åtminstone under delar av den redovisade perioden. Så är fallet till exempel för indikatorn andel medborgare som anser att det är enkelt att deklarerera under utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution. Andelen som instämmer i att det är enkelt att deklarerera har ökat fram till och med 2012 för att sedan plana ut. Ett annat exempel är utvecklingen för sjukpenningtalet under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid

sjukdom. Sjukpenningtalet sjönk fram till 2010 vilket är i linje med målet som är att frånvaron från arbete på grund av sjukdom ska ligga på en långsiktigt stabil och låg nivå. Efter 2010 har dock utvecklingen gått i motsatt riktning mot målet.

Inom vissa områden finns det väldigt många indikatorer, vilket enligt ESV:s bedömning riskerar att ge ett informationsöverflöd som gör det svårt att avgöra vilka indikatorer som bäst svarar mot målen. Ett sådant exempel är utgiftsområde 15 Studiestöd. Inom detta område finns över 25 indikatorer.

Det finns också exempel på områden där det är svårt att tyda resultatet utifrån enskilda resultatindikatorer. Så är det till exempel inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, där hänsyn exempelvis behöver tas till konjunkturen, hur hög arbetslösheten är och vilka som deltar i olika program.

1.3 Indikatorer kan vara till nytta men fortsatt arbete behövs

ESV:s slutsats är att resultatindikatorer kan vara till nytta för att skapa transparens samt medverka till goda diskussioner, analyser och klargörande av om insatsen är den mest effektiva vägen fram till målet. De länder som har en relativt väletablerad resultatstyrning har en iterativ, transparent och ändamålsenlig process som inkluderar indikatorerna i utvärderingar och analyser.

Därutöver är vår slutsats att de eventuella samband som finns mellan indikatorns och utgifternas utveckling kan bero på flera olika faktorer. I den här rapporten varken bekräftar eller avstyrker vi kausala samband. Vi kan konstatera att de slutsatser vi drar i den här rapporten på flera punkter stämmer överens med den internationella forskning som finns inom området.

Analysen vi gör i denna rapport kan förhoppningsvis bidra till att stärka incitamenten till att utveckla resultatindikatorerna och därmed bidra till att de blir använda för att till exempel förtydliga och rikta uppmärksamheten till politiska prioriteringar.

ESV ger tre förslag till hur regeringen kan fortsätta arbetet med resultatuppföljning av statens budget. Ett sätt är att Finansdepartementet i dialog med de olika fackdepartementen utvecklar indikatorerna och informationen i budgetpropositionen. Ett annat sätt är att en årlig läges- eller statusrapport upprättas för varje utgiftsområde. Det tredje förslaget innebär att regeringen med stöd av resultatet från de föregående förslagen får möjlighet att ringa in ett antal utgiftsområden som är särskilt intressanta att förändra.

2 Inledning

I det inledande kapitlet beskriver vi ESV:s regeringsuppdrag och hur vi gått tillväga för att genomföra uppdraget.

2.1 Uppdraget

I regleringsbrevet för 2016¹ fick ESV följande uppdrag:

”Myndigheten ska, med utgångspunkt i de av riksdagen beslutade målen inom utgiftsområdena och redovisade resultatindikatorer till dessa mål, presentera en översiktlig bild per utgiftsområde av dels utvecklingen i förhållande till målen, dels utgiftsutvecklingen för berörda anslag. Tidsperspektivet bör vara både bakåt- och framåtblickande. Översikten behöver inte vara heltäckande utan ska ta sikte på centrala mål, indikatorer och utgiftsposter inom respektive utgiftsområde. Här kan inspiration och lärdomar dras från liknande arbeten i andra länder. Myndigheten ska även lämna förslag på hur en sådan översiktlig bild ska kunna uppdateras och hållas aktuell. Uppdraget är ett led i att få fram ett relevant och översiktligt underlag för resultatuppföljning av statens budget som helhet. Uppdraget ska genomföras i samråd med Regeringskansliet (Finansdepartementet) och rapporteras senast den 15 april 2017.”

I regleringsbrevet för 2017² sammanfattades uppdraget enligt följande:

Enligt beslut i regleringsbrevet för 2016 ska myndigheten, med utgångspunkt i de av riksdagen beslutade målen inom utgiftsområdena och redovisade resultatindikatorer till dessa mål, presentera en översiktlig bild per utgiftsområde av dels utvecklingen i förhållande till målen, dels utgiftsutvecklingen för berörda anslag. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 15 april 2017.

Uppdraget kan sorteras under budgetlagens 10 kap. 3 §:

Regeringen ska i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Redovisningen ska vara anpassad till utgiftsområdena.

2.2 Bakgrund

För att regering och riksdag ska kunna ta ställning till resultaten av offentlig verksamhet och kunna vidta lämpliga åtgärder behöver resultatuppföljningen av

¹ Fi2015/05652/RS

² Fi2016/04581/RS

statens budget vara av god kvalitet. Uppdraget till ESV är ett led i regeringens ambition att utveckla resultatuppföljningen av statens budget till riksdagen.

2.3 Genomförande

Den mer konkreta tolkningen av uppdragets genomförande har ESV gjort i dialog med Finansdepartementet och under arbetets gång har flera avstämningsmöten hållits. Vi har arbetat med de olika utgiftsområdena enligt följande modell:

- Vi har valt ett eller flera mål som redovisas i budgetpropositionen för 2017 (BP 17).
- Vi har valt en eller flera indikatorer som vi bedömt har koppling till målet/målen. Utvecklingen över tid redovisas i diagramform och i faktisk volym. Tidsserien har i de flesta fall omfattat de senaste tio åren fram till år 2020 om sådana data funnits. Vi har gjort en bedömning av indikatorns utveckling i förhållande till målet.
- De anslag som vi bedömt kan en koppling till mål och indikator har valts ut. Vi har också gjort en bedömning av hur stor del av utgifterna inom utgiftsområdet anslaget står för. Vi har använt samma tidsserie som för indikatorerna. Utgiftsutvecklingen över tid redovisas med hänsyn tagen till pris- och löneomräkning (PLO). För 2016 och framåt har vi använt de beräknade belopp som finns i budgetpropositionen för 2017. Vi har konstaterat om utgifterna/verksamheten minskat eller ökat över tid.
- Vi har jämfört utgiftsutvecklingen för anslagen och utvecklingen för indikatorn/indikatorerna i diagramform. Vi har konstaterat om det finns en relation eller ett samband mellan utgiftsutvecklingen och utvecklingen för indikatorn/indikatorerna.
- Slutligen har vi bedömt hur kurvorna utvecklats i förhållande till varandra över tid, vad man kunnat utläsa av diagrammet och vilka frågor man kunnat ställa. Vi har också reflekterat över andra faktorer som ESV anser är viktiga att lyfta fram, till exempel att flera andra faktorer påverkar målet eller att indikatorn har svag koppling till målet.

Alla mål och indikatorer är hämtade från budgetpropositionen för 2017. I de fall vi gjort avsteg från den principen så framgår det av texten i respektive utgiftsområde.

När vi har valt ut indikatorer till diagrammen har vi valt mått som kan relateras till målen, oavsett om de i budgetpropositionen kallas för indikatorer, bedömningsgrunder, nyckeltal eller något annat. Enligt ESV:s språkbruk är alla mått som är till för att mäta det som målen avser, detsamma som indikatorer. Vi har valt indikatorer som vi bedömer har koppling till målen, är kvantitativa och kan sättas samman i en tidsserie.

Vi har även tittat på hur det ser ut i några andra länder och då främst med fokus på Världsbankens nyligen genomförda studie.³

2.4 Avgränsningar och tolkning av uppdraget

Det ingår inte i vårt uppdrag att genom statistiska beräkningar bekräfta eller avstyrka förekomsten av samband. Att vi *uppskattar* att det kan finnas ett samband mellan utgiftsutveckling och indikatorutfall innebär inte att vi därmed belägger att det finns ett statistiskt eller kausalt samband mellan dem. De mål som verksamheten ska bidra till kan påverkas av en rad andra faktorer än själva verksamheten. I vissa fall kan en bakomliggande faktor påverka både anslagsnivå och måluppfyllelse. I så fall försvinner sambandet efter kontroll för en sådan tredje faktor. Vår analys är översiktlig och en analys av samtliga inblandade faktorer kräver både ytterligare empiri och djupare teoretisk analys än den vi gjort här.

De eventuella kopplingarna har varken behövt var stora eller direkta för att inkluderas i vårt urval. Det kan även finnas fler indikatorer som är relevanta i förhållande till målet, än de vi har valt. Flera utgiftsområden innehåller många indikatorer, ibland 40 stycken eller fler. Att först pröva varje indikator relevans mot målet och sedan dessutom se hur stor andel av utgifterna respektive indikator träffar, skulle vara oerhört tidskrävande och ryms inte, som ESV ser det, inom uppdraget. En sådan presentation skulle möjligen kunna göras på ett fåtal pilotområden.

I dialogen med Finansdepartementet har det framkommit att ESV även bör överväga möjligheten att redovisa implicita styckkostnader inom utgiftsområdet. ESV har redovisat styckkostnader i något enstaka fall, men har överlag bedömt att det inte har funnits tid för detta inom ramen för uppdraget.

2.5 Rapportens disposition

I det inledande kapitlet beskriver vi uppdraget till ESV och vi går också igenom den modell vi har använt för att genomföra uppdraget. I kapitel tre redogör vi för de olika begrepp som används när man talar om resultatinformation och budgetering. Det finns några jämförande studier som kan ge en inblick i andra länders förutsättningar att följa utvecklingen av anslag och resultat. De presenterar vi i kapitel fyra. I kapitel fem finns ESV:s förslag till fortsatt arbete utifrån de iakttagelser vi har gjort vid genomgången av utgiftsområdena och vid jämförelse med några andra länder. I det sjätte och sista kapitlet går vi igenom varje utgiftsområde och där finns de indikatorer, mål och anslag vi har valt.

³ Moynihan, Donald & Ivor Beazley (eds), 2016. *Toward Next-Generation Performance Budgeting. Lessons from the Experience of Seven Reforming Countries*. World Bank Group (Australien, Estland, Frankrike, Nederländerna, Polen, Ryssland, USA).

3 Centrala begrepp och definitioner

I internationell litteratur används uttrycket performance budgeting som samlingsnamn på hur resultatinformation kan komma till nytta i budgetprocessen.⁴ Det kan innebära att budgetdokumentet från regeringen till riksdagen ska innehålla information om resultatet i förhållande till uppsatta mål, så som det är i Sverige. Det kan också vara så att resultatinformationen finns i andra dokument men tas fram i samband med budgetprocessen. Det är Australien ett exempel på.

Andra centrala begrepp i den här rapporten är:

- resultat
- samband
- mål och måluppfyllelse
- indikatorer
- anslag

Nedan beskriver vi hur uttrycken används och hänvisar till litteratur på några av områdena.

3.1 Resultat

Enligt ESV:s definition är resultat lika med prestationer och effekter.⁵ Resultat är det som har levererats till någon mottagare eller målgrupp (exempelvis ett beslut eller en rapport) samt vad som har inträffat därefter (exempelvis andra levnadsbetingelser och nya insikter). Resultat är vad som har kommit ut från verksamheten (prestationer) och vad prestationerna har bidragit till (effekter).

Prestationer är varor och tjänster som har lämnat en myndighet eller som på annat sätt har blivit tillgängliga, åtkomliga eller synliggjorda. Prestationer i den betydelse som avses här motsvarar det engelska uttrycket ”output”.

Arbetet med att planera och färdigställa prestationer brukar kallas aktiviteter. De samlade aktiviteterna inklusive internt stöd utgör verksamheten. Det är verksamheten som ska finansieras, ibland med anslag och ibland med avgifter. För att täcka in hela utgiftsbilden behöver i en del fall också transfereringar och bidrag ingå.

Verksamheten kan förväntas producera prestationer, om finansieringen ger tillräckliga resurser. Prestationer kan i sin tur leda till effekter, om prestationerna är av tillräcklig kvalitet. Förenklat kan de olika stegen antas hänga ihop i en kedja.

⁴ Moynihan, Donald & Ivor Beazley (eds), 2016. *Toward Next-Generation Performance Budgeting. Lessons from the Experience of Seven Reforming Countries*. World Bank Group (Australien, Estland, Frankrike, Nederländerna, Polen, Ryssland, USA).

⁵ Se exempelvis. ESV 2012:42. *Resultatredovisning*, s. 10.

Effekter är resultat som orsakas av förvaltningens prestationer eller motsvarande. Det är viktigt att hålla isär utfall och effekter när effekter ska undersökas.⁶ Utfallet är data om ett tillstånd eller en händelse som har inträffat, till exempel uppgifter om att brottsligheten i samhället har ökat eller minskat. Hur stor del av ett utfall som berodde på en myndighets prestation framgår dock nästan aldrig enbart av utfallet och prestationen, utan ofta krävs analyser och uppskattningar som väger in en rad andra faktorer. Beroende på sammanhang kan sådana uppskattningar vara mer eller mindre säkra och fordra mer eller mindre avancerade analysmetoder. Undantagsvis kan effekten vara så uppenbar att orsakssambandet inte behöver analyseras närmare, till exempel förhållandet att utbetalda studiemedel möjliggör studier.

3.2 Samband

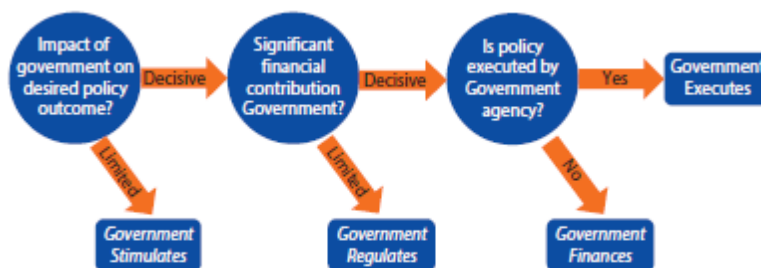
Vi skiljer på två olika typer av samband i rapporten. Det ena är samband mellan mål och indikatorer. Det andra är samband mellan anslag och indikatorer. Samband mellan mål och indikatorer är hur väl indikatorerna mäter målen, dvs. om indikatorerna är relevanta i förhållande till målen. Sambandet mellan anslag och indikatorer avser hur vi bedömer att anslagens utgiftsutveckling och indikatorernas utfallsutveckling relaterar till varandra, det vill säga vår uppskattning av sambandet mellan variablerna. I vissa fall kan anslag och indikatorer följas åt i ett diagram, men sambandet kan då vara rent slumpmässigt. I andra fall kan det finnas orsakssamband i bemärkelsen att en faktor faktiskt påverkar den andra.

Anslaget är i flera utgiftsområden ingen *direkt* orsak till avsedda effekter i samhället, men möjliggör att en verksamhet kan bedrivas och påverkar verksamhetens omfattning. Så länge anslaget är konstant är det främst verksamhetens innehåll och prestationer snarare än anslaget som bidrar eller inte bidrar till avsedda effekter. Det kan också finnas motverkande krafter som förminskar prestationernas verkan.

I den senaste länderjämförande studien om resultatinformationsbaserad budgetering⁷ framgår att styrpaletten kan vara något mer omfattande än vad som ryms i regeringens budgetförslag och som kan komma på dagordningen för riksdagens och väljarnas ansvarsutkrävande. Regeringen kan agera på olika sätt, som inte alltid kan beskrivas i termer av monetära satsningar och fullt ansvar för resultaten. Beroende på omständigheter och val kan regeringen *stimulera, reglera, finansiera och utföra* (se figur 1).

⁶ Se Rossi m.fl. (2004), Teorell och Svensson (2007) s. 165, samt Vedung (2009) s. 27. Distinktionen finns även utvecklad i ESV 2006:7, *Måluppfyllelseanalys*, s. 8f.

⁷ Moynihan, Donald & Ivor Beazley (eds), 2016. *Toward Next-Generation Performance Budgeting. Lessons from the Experience of Seven Reforming Countries*. World Bank Group.

Figur 1. Regeringens vägval och roller för olika satsningar

Source: Netherlands Ministry of Finance.

Källa: Världsbankens länderjämförande studie, Moynihan, Donald & Ivor Beazley (eds), 2016.

När regeringen har begränsat inflytande över det man vill påverka kan regeringen med hjälp av exempelvis information eller skatter försöka stimulera, så att en önskad förändring inträffar. Det finns då också en rad andra faktorer som kommer att bidra till utfallet, men där regeringen inte kan hållas ansvarig för effekterna. I ett annat fall kan satsningen vara en reglering, som i sig inte är en finansiell åtgärd, men som ändå kan leda till att utfallet påverkas i önskad riktning. En tredje variant är att verksamheten är offentligt finansierad men privat utförd. Det innebär bland annat regeringen har lagt bort en del av ansvaret på en annan aktör. Bara i ett fjärde fall ligger såväl finansieringen som utförandet i regeringens och myndigheternas händer, där det också kan finnas ett nära förhållande mellan anslag och utfall. Det kan exempelvis röra transfereringar av typ studiemedel (utbetalda studiemedel, möjliggjorda studier; inga studieresultat, indragna och återkrävda studiemedel).

I många fall kan det alltså vara svårt att bekräfta samband mellan utgifter och resultat. Även i länder där man satsat stort på att utveckla resultat-informationsbaserad budgetering som i Australien är sådana samband svåra att belägga. Oftast presenteras därför resultat utan att de länkas direkt till utgifter och anslag.⁸

Världsbanken pekar på att det finns flera områden där utgifterna endast i liten utsträckning är kopplade till utfall. Exempel på sådana områden anges vara utgifter inom försvarsdepartement, finansdepartement, utrikespolitik mm. Det är helt enkelt andra faktorer som spelar större roll såsom konflikter i världen, globala ekonomiska kriser med mera. I Nederländerna har man därför frågat de olika ministerierna i vilken utsträckning dessa kan styra utfallen. Om ministerier har liten möjlighet att styra utfallet med hjälp av utgifter och anslag ska det beläggas för att få en korrekt bild av verksamhetens arbete. Det är också viktigt för att ett ministerium inte ska kunna ge sken av att ha styrt utfallet när så inte är fallet.

⁸ Moynihan, Donald & Ivor Beazley (eds), 2016. *Toward Next-Generation Performance Budgeting. Lessons from the Experience of Seven Reforming Countries*. World Bank Group., s 11f.

3.3 Mål och måluppfyllelse

Mål brukar definieras som önskat framtida tillstånd. Uppföljning av mål förutsätter att målen operationaliseras. Med det menas att väsentliga aspekter i målet tilldelas *indikatorer*. En indikator anger hur målet ska undersökas och vilka data som ska samlas in. En indikator bör motsvara målet så bra som möjligt, det vill säga mäta det som målet avser.

För att en bedömning av måluppfyllelse ska vara transparent kan man behöva fastställa ett *kriterium* för måluppfyllelse och en *tidsangivelse*. Kriteriet anger vid vilket värde på indikatorn som målet är uppfyllt. Tidsangivelsen anger vid vilken tidpunkt eller med vilken regelbundenhet data ska samlas in och bedömas mot kriteriet. I budgetpropositionen saknas ofta uttalade kriterier och tidsangivelser, vilket innebär att regeringens bedömningar om måluppfyllelse inte alltid blir transparenta. Mål kan i och för sig följas utan att frågan om måluppfyllelse besvaras, och när kriterier och tidsangivelser saknas ger uppföljningen istället en grund för att uttala sig om riktningen i förhållande till målet.⁹

I vår förståelse av vad en målanalys kan innebära behöver vi också göra skillnad mellan *beskrivande* och *förklarande* målanalys, där den senare inte bara redovisar data i förhållande till målet (eller bedömer om målet är uppfyllt), utan även utvärderar i vilken utsträckning en förändring i förhållande till målet berodde på satsningen, åtgärden eller prestationen.¹⁰ Att genomföra en förklarande målanalys – som innehåller en kausalanalys – är dock i många fall en tidsödande uppgift. Förklarande målanalyser är sällsynta i budgetpropositionen. I budgetpropositionen är istället beskrivningar av tillstånd och trender den vanligaste redovisningen i förhållande till mål.

3.4 Indikatorer

Ordet indikator betyder tecken på något. Enligt ESV kan uppföljning med indikatorer vara detsamma som att mäta något litet som kan representera något stort.¹¹ Förhållandet mellan indikatorer och mål är nästan alltid problematiskt. Indikatorer behövs för att följa upp mål men ett mål avser ofta fler aspekter än vad indikatorerna har förmåga att fånga.

En grundbult för att mäta resultat i förhållande till mål är givetvis att resultatinformation ska finnas tillgänglig, vara lätt att hitta eller samla in, samtidigt som transaktionskostnaderna inte bör vara för höga. Vid urval av lämpliga och tillgängliga indikatorer är dessutom följande egenskaper viktiga:

⁹ ESV 2006:7. Måluppfyllelseanalys. Se även Lindgren (2008), s. 62 ff och Lindgren (2012), s. 47 f.

¹⁰ ESV 2006:7. Måluppfyllelseanalys, s. 7.

¹¹ Ibid., s. 11.

- Relevans
- Representativitet
- Kostnadseffektivitet
- Jämförbarhet
- Minimering av negativa bieffekter

Det är givetvis svårt för en indikator att uppfylla alla dessa krav, men den bör åtminstone inte vara bristfällig på alla punkter. För att välja passande indikatorer krävs goda kunskaper. För att undvika att samla in indikatorer som inte kan användas är det nödvändigt att veta både *vilka* som ska använda indikatorerna och *hur* indikatorerna ska användas.

I Världsbankens jämförande studie mellan länder framgår det att de länder som under lång tid har redovisat resultatinformation i samband med deras budgetprocesser, i efterhand har försökt förenkla och förkorta redovisningarna för att de inte ska översvämmas av resultatinformation. De indikatorer som har valts bort är bland annat de som inte återspeglar klara mål och strategier. I Nederländerna har man bara behållit indikatorer som tydligt kan kopplas till kontroll över utgifterna. Här fokuseras också främst på återrapportering av de mål som är av allra störst intresse för den nuvarande regeringen. I Frankrike prioriteras indikatorer som kan användas för att förbättra en offentlig tjänst eller minska en större utgift. Regeringen har försökt stoppa rapportering av de indikatorer som inte svarar till aktuella kärnområden.

Rent praktiskt har resultatindikatorer inte kommit till nytta i budgetarbetet i någon större utsträckning i något land. Det beror främst på att sambandet mellan resultat och utgifter är för komplexa, men också på att man sällan hinner analysera resultaten i tillräcklig omfattning. I flera länder försöker man nu köra in kilar mellan indikatorer och budget för att helt frikoppla resultaten från budgetprocessen. Förklaringen är att budgetarbetet ofta är kortsiktigt och att tiden är knapp. Resultaten presenteras därför numera främst i andra dokument och inte i budgeten.¹²

Indikatorer kan också kompletteras med utvärderingar. Indikatorer är ibland inte nog för att skapa god styrning. Flera forskare lyfter fram att resultatstyrning med hjälp av indikatorer inte är nog för att skapa god styrning, det är ett komplement både till andra styrmetoder och till annan information. I vissa länder används både utvärderingar och indikatorer, särskilt när indikatorerna är bristande eller ensidiga kompletteras de med kvalitativa utvärderingar. Detta eftersom utvärderingar kan ge fylligare svar på vad som driver resultaten, varför målen inte uppnås etc.

¹² Moynihan och Beazley (2016), Världsbanken, s.12,14 och 28.

I exempelvis Nederländerna krävs policyutvärderingar vart fjärde till vart sjunde år. Dessa syftar först och främst till att fungera som interna informationskanaler för att lära sig mer och skapa bättre kvalitet. Men dessa långsiktiga utvärderingar kan också leda till ett mer långsiktigt perspektiv än de årliga och kortsiktiga redovisningarna.

3.5 Utgifter och anslag

Anslagen på statens budget klassificeras på tre olika sätt beroende på vilken typ av ändamål anslaget ska finansiera.

PLO-anslag syftar till att myndigheters anslag för förvaltningsändamål kompenseras för omvärldens prisförändringar samtidigt som de har ett effektivitets- och produktivitetskrav. Dessa anslag finansierar normalt lönekostnader för de anställda i statsförvaltningen.

Ett BNB-anslag är ett nominellt bestämt anslag som inte är kopplat till något regelverk som medför automatisk indexering av anslagsnivåerna.

För så kallade pris- och lönekänsliga anslag (PLK- anslag) är villkoren för utbetalningen reglerad i lag. I denna grupp av regelstyrda anslag ingår till exempel sjukpenning och arbetslöshetsersättning.

Utgiftsutvecklingen som ESV redovisar i diagrammen är delvis fastprisberäknad. Vi har då rensat PLO-anlagen för PLO-framskrivningen. Däremot har vi inte rensat BNB- och PLK-anlagen på motsvarande sätt utan dessa redovisas i löpande priser. Se vidare i bilaga 1.

4 Hur ser det ut i andra länder?

Vi känner inte till att man gjort någon liknande genomgång av budgetdokumenten i något annat land, det vill säga där budgetdokumentens presenterade utfallsdata enligt resultatindikatorer och förslag till finansiella medel per område är sammanställda och rekonstruerade på det som vi har gjort här. Det finns däremot en del jämförande studier kring resultatbudgetering eller resultatinformationsbaserad budgetering, som kan ge en inblick i andra länders förutsättningar att följa utvecklingen av anslag och resultat.

Riksrevisionsverket genomförde 1998 en sådan studie.¹³ Den behandlade sju länder och inriktningen var i huvudsak deskriptiv. En av frågorna som ställdes var vilket intresse och vilken förmåga att ta del av resultatinformation som fanns hos de lagstiftande församlingarna. Baserat på de intervjuer som gjordes för studien blev svaret ganska nedslående. Hos ländernas parlamentariker eller motsvarande fanns varken något större intresse för den resultatinformation som kom från regeringarna/de exekutiva administrationerna eller tillräckliga resurser att ta del av resultatinformationen.

OECD gav 2007 ut en ofta citerad jämförande studie om resultatbudgetering.¹⁴ I den studien undersöktes formerna för och användningen av resultatinformation i åtta länders budgetprocesser, bland annat Sveriges. De centrala frågeställningarna var vad man vinner med resultatinformation i budgetprocessen och vilka utmaningarna är. En av vinsterna var framväxten av en resultatkultur i förvaltningen. En av utmaningarna var hur politikerna skulle göras intresserade av att använda resultatinformation i budgetprocessen.

Den senaste studien i genren är från 2016 och kommer från Världsbanken.¹⁵ I studien ingår fyra länder som var bland de första att införa resultatbudgetering och tre länder som på senare tid har infört resultatbudgetering. Den centrala frågeställningen är vilka förväntningar man rimligen kan ha på ett system där resultatinformation förekommer i samband med budgetering och styrning. Enligt Världsbankens rapport fördelas resurser i praktiken huvudsakligen på andra faktorer än resultatinformation, till exempel politik. Resultatinformation är bättre lämpad, menar man, att användas på andra ställen och för andra syften, som (1) i utvärderingar för att ta reda på vilka åtgärder och program som fungerar, (2) i lärandeforum för att diskutera alternativa

¹³ Riksrevisionsverket, 1998:57. *Kartläggning av resultatinformation från regering till parlament i sju länder* (Australien, Danmark, Finland, Kanada, Norge, Nya Zeeland, USA).

¹⁴ OECD, 2007. *Performance Budgeting in OECD Countries* (Australien, Danmark, Kanada, Korea, Nederländerna, Storbritannien, Sverige, USA).

¹⁵ Moynihan, Donald & Ivor Beazley (eds), 2016. *Toward Next-Generation Performance Budgeting. Lessons from the Experience of Seven Reforming Countries*. World Bank Group (Australien, Estland, Frankrike, Nederländerna, Polen, Ryssland, USA).

sätt att skapa bättre måluppfyllelse och (3) i kostnadsnyttoanalyser för att bedöma värdet av offentlig verksamhet. Samtidigt menar man att resultatinformation i budgetdokumenten kan främja transparens och ansvarighet, vilket talar för att resultatinformation på något sätt ändå bör finnas kvar och vara relaterad till budgetdokumenten.¹⁶

Sverige har förmodligen inte kommit längre än andra motsvarande länder när det gäller förutsättningarna att ta fram och använda resultatindikatorer i budgetprocessen. Vårt förbehåll i denna studie att något direkt kausalt samband sällan kan fastställas eller finnas är heller inte unikt. De flesta verkar vara överens om att det inte i första hand är för att fördela finansiella medel som resultatindikatorer kan vara till nytta. Världsbankens förslag till användning av resultatindikatorer borde även kunna gälla för svensk del.

4.1 Världsbankens studie

För att spegla på vilka sätt den svenska resultatbudgeteringen är olika och lika andra länders resultatbudgetering refererar vi här kort till vart och ett av länderna i Världsbankens studie.

4.1.1 Australien

Resultatbudgetering i Australien kan spåras tillbaka till 1983 och en parlamentarisk granskning av effektiviteten i regeringens administration. Som ett svar på den granskningen infördes bland annat verksamhetsindelad budget. Från och med år 1990 kom användningen av resultatindikatorer att utvecklas. Den utvecklingen innebar en gradvis övergång från att tidigare bara följa upp aktiviteter till att också följa upp effektorienterade utfall. Alla program skulle dessutom utvärderas i intervaller om fem år.¹⁷

År 1996 lades tyngdpunkten på prestationer. Inspirerad av den tidens trend i att skapa kvasimarknader för offentlig service blev budgeten prestationsbaserad (något som tidigare hade införts i Nya Zeeland). Det innebar prissatta prestationer samt redovisning av antal prestationer, kvalitet och måluppfyllelse.¹⁸

Efter att prestationsbegreppet under många år hade diskuterats blev det år 2010 avskaffat i den australienska resultatbudgeteringen. En av anledningarna till att prestationsbegreppet ströks var att man bättre ville belysa kopplingen mellan regeringens satsningar och utfallen i samhället. Hur förvaltningens prestationer på

¹⁶ Moynihan, Donald & Ivor Beazley (eds), 2016. *Toward Next-Generation Performance Budgeting. Lessons from the Experience of Seven Reforming Countries*. World Bank Group (Australien, Estland, Frankrike, Nederländerna, Polen, Ryssland, USA).

¹⁷ Ibid., s. 46.

¹⁸ Ibid., s. 47.

detaljnivå och de effektorienterade utfallen på övergripande nivå kausalt hängde ihop ansågs svårare att klargöra.¹⁹

I den senaste reformen från 2013 ligger betoningen på integrering av regeringens mål i planeringen på myndighetsnivå. Det har skapats en ny form för rapportering av måluppfyllelse från myndigheterna. Samtidigt har mängden resultatinformation i budgetpropositionen minskat. Det är därför numera myndigheternas årsredovisningar snarare än regeringens budgetproposition som ska ligga till grund för informationen.²⁰

4.1.2 Estland

Resultatbudgetering i Estland infördes på uppmaning av Internationella valutafonden och EU. Rekommendationen kom också från uttalade förespråkare för New Public Management (NPM) i Estland.²¹

Sedan början av 2000-talet har Estland haft ett regelverk om resultatinformation i budgetdokumenten. Man har sedan gjort flera försök att få ihop resultatinformation med budgetbeslut. Man har bland annat testat budgetering i form av anslagstilldelning per prestationsvolym. Det försöket avbröts snabbt eftersom man nästan direkt insåg att verksamhetsmålen inte kunde nås på det sättet.²²

En bestämmelse om verksamhetsindelad budget kom 2014.²³ Budgetpropositionen är därefter strukturerad så att resultatinformation och finansiell information finns uppställda per verksamhetsområde.²⁴ Strukturen anses dock inte ha bidragit till resultatbudgetering i någon mer tillämpad mening. Exempelvis skriver författaren till kapitlet om Estland: ”Estonia’s current budgeting system can be thought of as *presentational* performance budgeting rather than full-fledged performance-informed budgeting”.²⁵

4.1.3 Frankrike

Frankrike har följt växlingarna i den internationella budgettrenden. Från att tidigare ha haft en utgiftsorienterad budget har man sedan 2001 övergått till en kostnadsmässig program- eller verksamhetsorienterad budget. Budgetpropositionen har därefter varit strukturerad efter mål på politikområdesnivå.²⁶ Ledningarna för myndigheterna (det vill säga ledningarna för utförarnivån i ministerierna) är

¹⁹ Moynihan, Donald & Ivor Beazley (eds), 2016. *Toward Next-Generation Performance Budgeting. Lessons from the Experience of Seven Reforming Countries*. World Bank Group (Australien, Estland, Frankrike, Nederländerna, Polen, Ryssland, USA).s. 47.

²⁰ Ibid., s. 52.

²¹ Ibid., s. 55.

²² Ibid., s. 61.

²³ Ibid., s. 55.

²⁴ Ibid., s. 57.

²⁵ Ibid., s. 58.

²⁶ Ibid., s. 73.

förbundna till de program mål eller effektmål som hör till politikområdena. De har stor självständighet i utförandet och är ansvariga för processen att nå målen.

Måluppfyllelse följs upp med resultatindikatorer och målvärden.²⁷

I budgetpropositionen tillämpas en standard med tre kategorier av indikatorer: (1) effektivitet för medborgare, (2) kvalitet för användare och (3) ”efficiens” (snabbt och billigt) för skattebetalarna.²⁸

Resultatbudgetering i vidare mening är dock inget nytt i Frankrike. Precis som för svensk del kan fransk resultatbudgetering spåras tillbaka till 1970-talets försök med programbudgetering. Men som på andra håll där programbudgetering prövades blev idéerna aldrig fullt ut genomförda. Det beror på att de ansågs alltför teoretiska och svåra att tillämpa i praktiken.²⁹

Nästa fas i utvecklingen kom i början 1990-talet i samband med en förvaltningspolitik inspirerad av NPM (”förnyelse av offentlig service”). Nu infördes bland annat resultatkontrakt, treåriga budgetramar och produktivetsmål som följdes upp. Den resultatinformation som togs fram kunde dock sällan tillföra budgetprocessen något och eftersom man inte tog hänsyn till att förslagen i budgetpropositionen ofta följer en politisk logik, snarare än en administrativ logik, så uppstod problem.³⁰

Den nuvarande versionen av fransk resultatbudgetering bygger på de lärdomar som gjordes under 1990-talets NPM-era.³¹ Det finns dock fortfarande en del områden där det råder oklarheter, till exempel hur resultatinformation ska användas i budgetprocessen för att fördela finansiella medel.³²

4.1.4 Nederländerna

I den holländska budgetprocessen har resultatinformation funnits med i bilden sedan 1970-talet. I början var resultatinformationen bara sporadiskt och sparsamt förekommande. Under flera decennier gjordes heller inga större förändringar i budgetprocessen. Det var först under åren 1999 och 2002 som budgetprocessen omvandlades till att bli resultatinformationsbaserad i så hög grad som möjligt. Då infördes indelning av politikområden och mål för politikområdena, samt försök att skapa en årlig resultatuppföljning för alla satsningar och entydigt ansvar för dessa. Mellan åren 2011 och 2013 reviderades en del aspekter. Ambitionerna tonades ner och syftet var inte längre att försöka få med allt i samma struktur. Man försökte bland

²⁷ Moynihan, Donald & Ivor Beazley (eds), 2016. *Toward Next-Generation Performance Budgeting. Lessons from the Experience of Seven Reforming Countries*. World Bank Group (Australien, Estland, Frankrike, Nederländerna, Polen, Ryssland, USA).s. 74.

²⁸ Ibid., s. 77.

²⁹ Ibid., s. 80.

³⁰ Ibid., s. 80.

³¹ Ibid., s. 81.

³² Ibid., s. 88.

annat ta hänsyn till att olika satsningar behöver olika lång tid, både för att genomföras och för att ge effekt. Det blev heller inget krav på att det ska finnas resultatindikatorer till alla budgetförslag. I budgeten för 2014 saknade en tredjedel av alla budgetförslag resultatindikatorer.³³ Det finns heller ingen tydlig koppling mellan själva förekomsten av resultatindikatorer och politikernas användning av de data som presenteras i budgetpropositionen. Istället konstateras att budgetpropositionen är ett i högsta grad politiskt dokument.³⁴

Nederländernas nuvarande budgetprocess har mindre betoning på resultatindikatorer och mer betoning på finansiell information. För att åstadkomma högre effektivitet och mer värde för pengarna har regeringen lagt större vikt på att utvärdera enskilda program.³⁵

4.1.5 Polen

Efter råd från EU och OECD beslutades 2006 att Polen skulle övergå från traditionell budgetering till resultatbudgetering. Planen var att inleda med försökspiloter, där resultatinformation skulle tas fram till budgeterna för 2008 och 2009. Till budgeten för 2010 skulle det finnas två parallella budgetdokument, ett traditionellt och ett resultatorienterat, och till budgeten för 2011 skulle bara det resultatorienterade dokumentet vara kvar.³⁶

Övergången har emellertid inte inträffat. Polen har fortfarande två parallella budgetstrukturer med nästan inga beröringspunkter mellan sig. Den traditionella är indelad i delar, sektioner, kapitel och paragrafer. Den resultatbaserade är indelad i funktioner, uppgifter, underuppgifter och aktiviteter. Det är bara den traditionella budgetstrukturen som är legalt bindande. Trots att planen var att den traditionella budgetstrukturen enbart skulle finnas kvar så länge som den resultatinformationsbaserade budgeten byggdes upp, har beslutet om en övergång ännu inte tagits.³⁷

Resultatbudgeteringen omfattar alla offentliga aktiviteter och utgifter med undantag för de kommunala och den nationella hälso- och sjukvården. Upp till två mål ska finnas till varje uppgift och den viktigaste indikatorn per mål ska ingå i budgeten. En mall används till utformningen av alla indikatorer och mål. Det finns mellan 5 000

³³ Moynihan, Donald & Ivor Beazley (eds), 2016. *Toward Next-Generation Performance Budgeting. Lessons from the Experience of Seven Reforming Countries*. World Bank Group (Australien, Estland, Frankrike, Nederländerna, Polen, Ryssland, USA) s. 91f.

³⁴ *Ibid.*, s. 103f.

³⁵ *Ibid.*, s. 108.

³⁶ *Ibid.*, s. 111.

³⁷ *Ibid.*, s. 113.

och 6 000 indikatorer i systemet.³⁸ Men ”aktiviteter” används ofta som synonym till ”resultat” i Polen, vilket kan ha medfört en alltför hög detaljeringsgrad.³⁹

De parallella strukturerna och dokumenten kan ha försvårat implementeringen. Resultatbudgeteringen har aldrig haft något riktigt stöd vilket beror på att ministerierna och parlamentet fokuserar på den traditionella budgeten.⁴⁰ Man nämner att resultatkultur i allmänhet saknas bland statliga tjänstemän i Polen, vilket ytterligare kan ha försvårat implementeringen.⁴¹

4.1.6 Ryssland

Ryssland har gjort en del strukturella förändringar i sitt budget- och förvaltningssystem de senaste tio åren. Mellan åren 2004 till 2006 genomfördes ett begreppsligt fokusskifte. De övergick från att tänka inflöde till att tänka utflöde och utfall. Mellan åren 2010 och 2012 gjordes en satsning på att bättre länka samman strategisk planering och budgetplanering samt att bättre följa upp måluppfyllelse. Från 2013 har ett arbete pågått med att göra budgeten mer verksamhetskategoriiskt indelad.⁴²

Myndigheterna i Ryssland följer upp sitt resultat i förhållande till mål som löper på sex år. De program som myndigheterna har ansvar för redovisas både kvartalsvis i en särskild rapport och årsvis i årsredovisningen till regeringen. Myndigheternas årsredovisningar blir sedan offentliggjorda på regeringens hemsida och kan laddas ned. Årsredovisningarnas resultatredovisningsdel ska innehålla levererade prestationer, måluppfyllelse enligt indikatorer, lista över uppnådda och inte uppnådda milstolpar samt förklaringar till varför de inte är uppnådda.⁴³

Regeringens budgetdokument har inte nått lika långt som myndigheternas årsredovisningar. När regeringen presenterar budgeten för den lagstiftande församlingen saknas redovisningar av resultat i förhållande till mål. Användningen av resultatinformation är också begränsad bland ministrar och parlamentsledamöter.⁴⁴

En skillnad från tiden före resultatstyrningen är att myndigheterna i Ryssland har blivit väsentligt mer transparenta.⁴⁵

³⁸ Moynihan, Donald & Ivor Beazley (eds), 2016. *Toward Next-Generation Performance Budgeting. Lessons from the Experience of Seven Reforming Countries*. World Bank Group (Australien, Estland, Frankrike, Nederländerna, Polen, Ryssland, USA).s. 112.

³⁹ Ibid., s. 116.

⁴⁰ Ibid., s. 112f.

⁴¹ Ibid., s. 119.

⁴² Ibid., s. 125f.

⁴³ Ibid., s. 128f.

⁴⁴ Ibid., s. 138f.

⁴⁵ Ibid., s. 140.

4.1.7 USA

USA har haft någon form av resultatstyrning sedan början av 1990-talet. Enligt den första modellen (Government Performance and Results Act, GPRA, från 1993) ställdes krav på att de federala myndigheterna bland annat skulle ha femåriga strategiska planer och årliga resultatredovisningar. Enligt en andra modell (Program Assessment Rating Tool, PRAT, från 2002) användes ett frågeformulär för ranking av federala program enligt en gradering från ineffektiva till effektiva som skulle ligga till grund för budgetbeslut. Den nuvarande modellen för resultatstyrning i USA (Modernisation Act från 2010) har ersatt frågeformuläret med en mer målorienterad styrning. Den innebär bland annat att federala myndighetsledningar åtar sig att uppnå högprioriterade mål, att alla federala myndigheters resultat i förhållande till målen läggs ut på en central hemsida (www.performance.gov) samt att Office of Management and Budget (OMB) följer hur det går och kan vidta åtgärder mot de myndigheter som missar målen.⁴⁶

Ingen av dessa modeller har använts i den federala budgetprocessen. Kongressen har alltid motsatt sig alla former av resultatstyrning och det är kongressen som beslutar om den federala budgeten. Inte ens när modellen har haft det uttalade syftet att påverka hur finansiella medel fördelas (PRAT) har det gått att visa att modellen har gjort någon skillnad i budgetbesluten.⁴⁷ För Vita huset har syftet med den senare modellen varit ”lead, learn, and improve outcomes”. Uttrycket ”performance budgeting” har inte nämnts. Resultatinformation i förhållande till mål är något som på federal nivå nu uttryckligen bara ska användas av Vita huset och dess myndigheter.⁴⁸

Resultatstyrningsmodellen i myndigheterna är däremot ambitiöst utformad. På varje myndighet ska det finnas resultatorienterade befattningar (”chief operating officers, COO” och ”performance improvements officers, PIO”). Dessutom ska varje myndighet ha prioriterade mål, mål som flera myndigheter samverkar kring samt kvartalsvisa uppföljningar mot målen. I detta ingår att man har utarbetade rutiner för användning av resultatinformation, till exempel att man i myndigheterna samlas varje kvartal och med uppföljningsdata som grund diskuterar hur man kan förbättra sig i förhållande till målen. Dessa möten leds av COO och PIO.⁴⁹

⁴⁶ Moynihan, Donald & Ivor Beazley (eds), 2016. *Toward Next-Generation Performance Budgeting. Lessons from the Experience of Seven Reforming Countries*. World Bank Group (Australien, Estland, Frankrike, Nederländerna, Polen, Ryssland, USA).s. 143f.

⁴⁷ Ibid., s. 152.

⁴⁸ Ibid., s. 146f.

⁴⁹ Ibid., s. 149.

5 Förslag till fortsatt arbete utifrån våra iakttagelser

Enligt uppdragsbeskrivningen i regleringsbrevet för 2016 ska ESV presentera en översiktlig bild per utgiftsområde och även lämna förslag på hur en sådan översiktlig bild ska kunna uppdateras och hållas aktuell. I detta kapitel går vi igenom våra iakttagelser och presenterar de förslag vi har.

5.1 Våra iakttagelser

Vi har bedömt hur ett urval av de i budgetpropositionen redovisade indikatorerna förhåller sig till målen och anslagen inom respektive utgiftsområde. Vi visar i diagram hur utgiftsutvecklingen för vissa av anslagen förhåller sig till utfallsutvecklingen för vissa av indikatorerna. Översikten är alltså inte heltäckande för alla anslag och alla indikatorer. ESV har huvudsakligen gjort urvalet med avsikten att träffa en så stor del av utgiftsmassan som möjligt för respektive utgiftsområde.

Av beskrivningen framgår att det är olika från fall till fall hur mål, indikatorer och anslag förhåller sig till varandra. I några fall saknas indikatorer helt. I vissa fall bedömer vi att indikatorerna är svagt relaterade till målet eller mäter bara en liten del av målet. I en del fall går den uppmätta utvecklingen inte i riktning mot målen. I flera fall är det också uppenbart att utgifts- och indikatorkurvorna inte korrelerar med varandra, vilket innebär att det heller inte kan finnas ett kausalt samband mellan kurvorna. Att vi presenterar indikatorer och anslag i samma diagram innebär inte att de behöver ha ett samband utan enbart att vi har valt att analysera dessa i förhållande till varandra.

ESV:s slutsats är att resultatindikatorer kan vara till nytta för att skapa transparens samt medverka till goda diskussioner, analyser och klargörande av om insatsen är den mest effektiva vägen fram till målet. De länder som har en relativt väletablerad resultatstyrning har en iterativ, transparent och ändamålsenlig process som inkluderar indikatorerna i utvärderingar och analyser.

5.2 Våra förslag

Mot bakgrund av de observationer och reflektioner vi har gjort i rapporten är våra förslag koncentrerade till tre områden. Det första förslaget handlar om att få förbättrad kunskap om de sammanhang som avgör i vilken utsträckning och på vilka sätt de olika utgiftsområdena är möjliga att styra eller påverka. I det andra förslaget beskriver vi vilka förberedelser som behöver göras för att åstadkomma en årlig uppföljning av hur väl indikatorerna i budgetpropositionen motsvarar de av riksdagen

beslutade målen. Det tredje förslaget handlar om vilka arbetsinsatser som krävs för att kunna producera en uppdaterad översikt som kan fungera som ett stöd i budgetprocessen.

5.2.1 Förbättra kunskapen om möjligheten att styra och påverka

En central fråga är vilka förväntningar det är rimligt att ha på anslagens förhållande till resultatet. Inriktningen på det fortsatta arbetet skulle då vara att förbättra förståelsen för när resultat och utgifter kan hänga samman. Här skulle Nederländernas arbete inom området kunna användas som förebild.⁵⁰ Förslaget skulle till exempel kunna genomföras genom att Finansdepartementets budgetavdelning i dialog med de olika fackdepartementen analyserar i vilken utsträckning anslagets storlek kan styra eller påverka utfallsutvecklingen för indikatorerna.

Förslag på frågeställningar är:

- Vilken roll spelar anslagen i relation till bland annat normgivning, information och arbetssätt?
- Finns det andra verktyg som är viktiga? I så fall vilka?
- Vilka andra aktörer än riksdagen, regeringen och myndigheterna är inblandade och i vilken utsträckning kan de förväntas påverka utfallet?

5.2.2 Årlig uppföljning av indikatorernas förhållande till målen

I det andra förslaget är fokus på informationen i budgetpropositionen. För att utveckla informationen i budgetpropositionen skulle Regeringskansliet kunna ta fram en årlig läges- eller statusrapport för varje utgiftsområde. Rapporten bör framförallt fokusera på fackdepartementens bedömning av indikatorernas förhållande till målen. Syftet är då att förbättra indikatorerna.

Förslag på frågeställningar är:

- Finns det indikatorer till de av riksdagen beslutade målen?
- Om inte, varför då? Är indikatorerna relevanta i förhållande till de av riksdagen beslutade målen? Om inte, vad är det som hindrar att indikatorerna görs mer relevanta?
- Kan indikatorerna kvantifieras och presenteras som kurvor i diagram? Om inte, varför då?

⁵⁰ Se kapitlet om Världsbankens jämförelse mellan olika länder.

5.2.3 Arbetsinsatser för att hålla översikten uppdaterad och aktuell

ESV anser inte att det är meningsfullt att hålla samtliga diagram som presenteras i rapporten uppdaterade och aktuella. Enligt ESV:s bedömning finns det valda indikatorer som behöver bytas ut eller förbättras. Förutsatt att förslagen ovan genomförs kommer Regeringskansliet att kunna ringa in ett antal indikator- och anslagsdiagram för vidare analys. Av dessa diagram kan det sedan finnas skäl att välja ut några särskilt prioriterade.

Det bör nämnas att ESV redan har inlett ett samarbete med Regeringskansliet i syfte att utveckla resultatredovisningen till riksdagen. Fyra fackdepartement och fyra utskottskanslier är inblandade. En central fråga i det arbetet är hur indikatorerna i budgetpropositionen kan utvecklas och förbättras.

6 Utgiftsområdena

I detta kapitel presenterar vi det urval av mål, indikatorer och anslag som vi har gjort och som är hämtade från budgetpropositionen för 2017.

6.1 Utgiftsområde 1 Rikets styrelse

Utgiftsområdet är indelat i nio olika områden. För fyra av dessa: samepolitik, demokratipolitik och mänskliga rättigheter, nationella minoriteter samt medier, finns det av riksdagen beslutade, övergripande mål. För övriga delområden inom utgiftsområdet finns inga av riksdagen bundna mål men mål som är beslutade av regeringen, eller i förekommande fall Riksdagsförvaltningen och riksdagens ombudsmän.

6.1.1 ESV:s reflektioner

Det delområde inom utgiftsområdet som ESV kan se att det framförallt skulle kunna vara aktuellt att analysera är Regeringskansliet m.m. Anledningen till det är att anslaget 4:1 *Regeringskansliet m.m.* är det anslag inom utgiftsområdet som har de absolut största utgifterna. Utgifterna på anslaget stod för 51 procent av de totala utgifterna för utgiftsområdet 2006. Sedan dess har andelen ökat och beräknas uppgå till 56 procent 2020. Regeringskansliet utreder frågor, styr myndigheter och tar fram underlag till regeringens beslut. Regeringskansliet driver också den svenska politiken i exempelvis EU.

Delområdet saknar uttalade indikatorer men i budgetpropositionen presenteras viss resultatinformation för Regeringskansliet. Bland de mått som redovisas kan dock inte ESV se att det finns något som relaterar till målet som redovisas i budgetpropositionen. Målet är att Regeringskansliet ska vara ett effektivt och kompetent instrument för regeringen i dess uppgift att styra riket och förverkliga sin politik. ESV bedömer mot bakgrund av detta att det inte är aktuellt att analysera delområdet vidare.

Det näst största anslaget är 5:1 *Länsstyrelserna m.m.* som år 2015 stod för 21 procent av utgifterna. Länsstyrelserna har haft i uppdrag att följa upp och utvärdera de resultatindikatorer som tidigare har använts. Utifrån resultatet av uppföljningen har regeringen i nuläget valt att inte redovisa några resultatindikatorer för länsstyrelsernas verksamhet. Det är av den orsaken inte heller aktuellt för ESV att analysera detta delområde.

Även Riksdagsförvaltningen och riksdagens ombudsmän har tillräckligt höga utgifter för att en analys skulle kunna bedömas vara aktuell. Men ESV ska som vi har tolkat

uppdraget analysera en eller flera relevanta indikatorer som regeringen valt ut och här finns inga sådana indikatorer.

Efter dessa tre relativt stora poster består utgiftsområdet endast av mindre anslag i sammanhanget. Inget av dessa anslag kan kopplas till mer än 4 procent av de totala utgifterna. Trots att det inte enbart är den andel som utgifterna träffar som är avgörande för om ESV ska gå vidare med en analys så är utgifterna för övriga anslag inom det här utgiftsområdet för små i relation till utgiftsområdets totala utgifter för att en analys ska vara meningsfull.

6.2 Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning

Utgiftsområdet samhällsekonomi och finansförvaltning omfattar politiken för finansmarknaden och den statliga förvaltningspolitiken och är indelat i elva delområden. För delområdena finansmarknad respektive statlig förvaltningspolitik finns mål som beslutats av riksdagen.

6.2.1 Mål

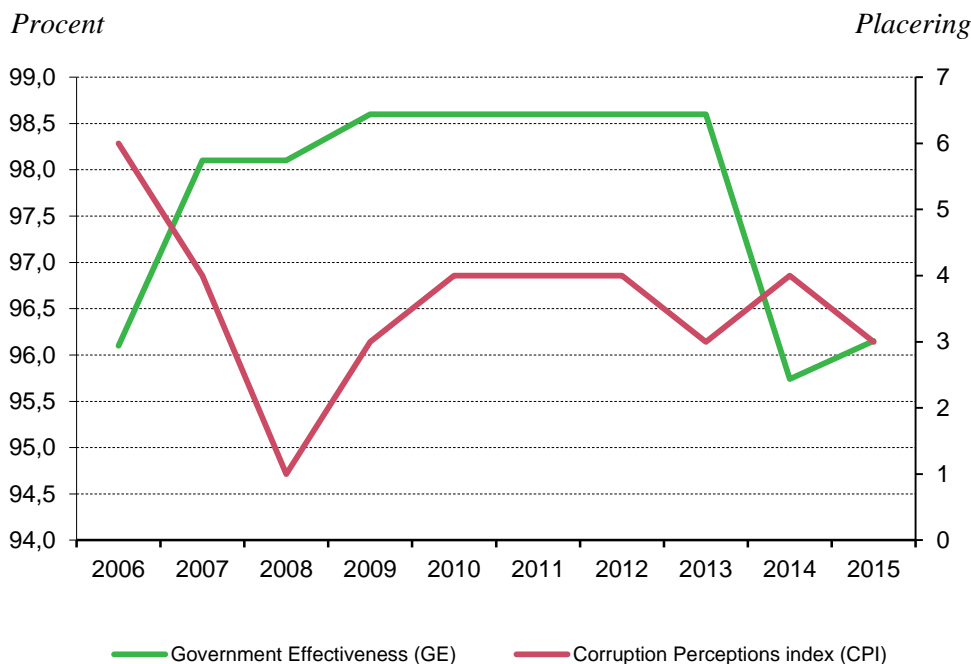
ESV har valt att analysera målet för den statliga förvaltningspolitiken. Målet är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.

6.2.2 Indikatorer

De indikatorer som används i budgetpropositionen för att redovisa resultaten mot det valda målet inom utgiftsområdet är följande:

- Government Effectiveness (GE). Världsbankens indikator för offentlig sektors måluppfyllelse
- Corruption Perceptions index (CPI). Organisationen Transparency Internationals ranking av världens länder utifrån korruption i offentlig sektor
- Government at a glance (GaaG). OECD:s undersökning om allmänhetens förtroende för den nationella regeringen

ESV har valt GE och CPI som indikatorer eftersom det finns årsvisa tidsserier för dessa. Data för Indikatorn GaaG finns endast för vartannat år.

Diagram 1 Government Effectiveness och Corruption Perceptions

Källa: Världsbanken och BP 17

Världsbankens indikator, GE, syftar till att mäta effektivitet och måluppfyllelse för hela den offentliga sektorn. Med indikatorn redogör Världsbanken för kvalitet i offentliga tjänster och institutioner, självständighet från politiska påtryckningar, kvaliteten på politikens utformning och genomförande samt beständigheten i politiska åtaganden. Under tioårsperioden 2006-2015 har Sverige fått höga resultat och rangordnats högre än mellan 96 till 98 procent av världens länder. Resultatet för GE-indikatorn har legat på 98,6 procent under perioden 2009 till 2013 men har därefter mattats av något under år 2014 och planat ut år 2015.

Organisationen Transparency International rangordnar världens länder efter den uppskattade graden av korruption i offentlig sektor. De årliga mätningarna sammanfattas i indikatorn CPI. Enligt 2015 års mätning uppfattas Sverige som världens tredje minst korrupta land. Sverige har sedan år 2009 pendlat mellan plats nummer tre och fyra i listan över världens minst korrupta länder.

Som helhet betraktat pekar indikatorerna mot hög effektivitet och kvalitet samt en låg grad av korruption i den svenska offentliga sektorn. I budgetpropositionen för 2017 konstaterar regeringen att den statliga förvaltningen i huvudsak fungerar bra och står sig effektivitetsmässigt väl i ett internationellt perspektiv. ESV bedömer att utvecklingen av indikatorerna är oförändrad i förhållande till målen.

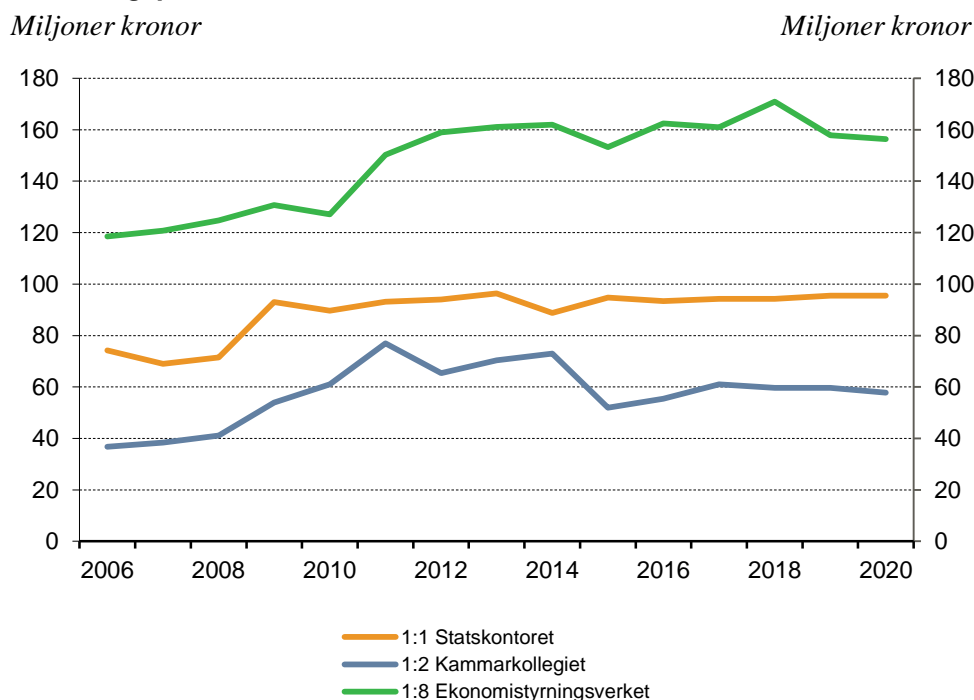
6.2.3 Anslag

I budgetpropositionen anges de anslag som hör till delområdet statlig förvaltningspolitik. Anslagen är:

- 1:1 *Statskontoret* – Anslaget får användas för Statskontorets förvaltningsutgifter och för regeringens behov av vissa förvaltningspolitiska insatser.
- 1:2 *Kammarkollegiet* – Anslaget får användas för Kammarkollegiets förvaltningsutgifter och för förvaltningsutgifter för vissa nämnder. Anslaget får även användas för att bevaka statens rätt och andra allmänna intressen samt vissa mindre skadestånd.
- 1:8 *Ekonomistyrningsverket* – Anslaget får användas för ESV:s förvaltningsutgifter och för verksamhetsstöd för den statliga budgetprocessen.
- 1:18 *Statens servicecenter* – Anslaget får användas för Statens servicecenters utgifter för särskilda utvecklingsprojekt innefattande bland annat utlokalisering av myndighetsfunktioner.

Anslagsutvecklingen över tid för delområdet statlig förvaltningspolitik sammanfattas i nedanstående diagram.

Diagram 2 Utgiftsutveckling år 2006–2020 anslagen för den statliga förvaltningspolitiken⁵¹



Källa: ESV och BP 17

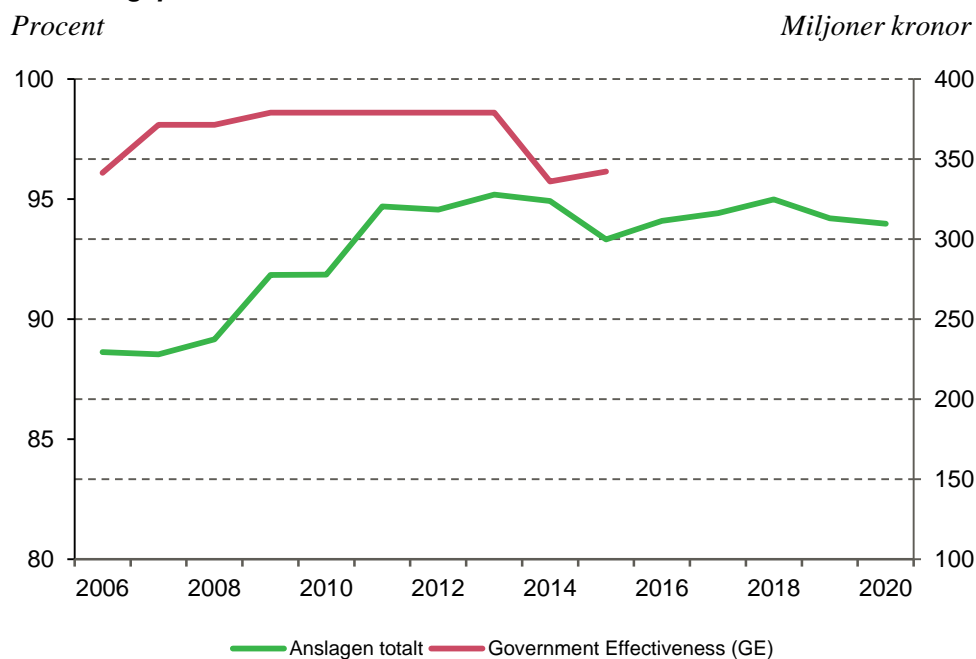
Utgifterna består huvudsakligen av förvaltningsanslagen till Kammarkollegiet, Statskontoret och ESV. Under perioden 2006–2020 beräknas anslagen sammantaget öka från 229 miljoner kronor år 2006 till 310 miljoner kronor år 2020, motsvarande en ökning med 35 procent.

⁵¹ I diagrammet är inte Statens servicecenter redovisat eftersom myndigheten i huvudsak är avgiftsfinansierad och endast har anslagsutfall och prognos för 2016 och 2017 på 3 miljoner kronor för respektive år.

6.2.4 Utveckling av indikatorer och anslag över tid

Följande diagram jämför indikatorerna GE respektive CPI med utgiftsutvecklingen för anslagen till den statliga förvaltningspolitiken.

Diagram 3 Government Effectiveness och anslagen totalt för den statliga förvaltningspolitiken⁵²

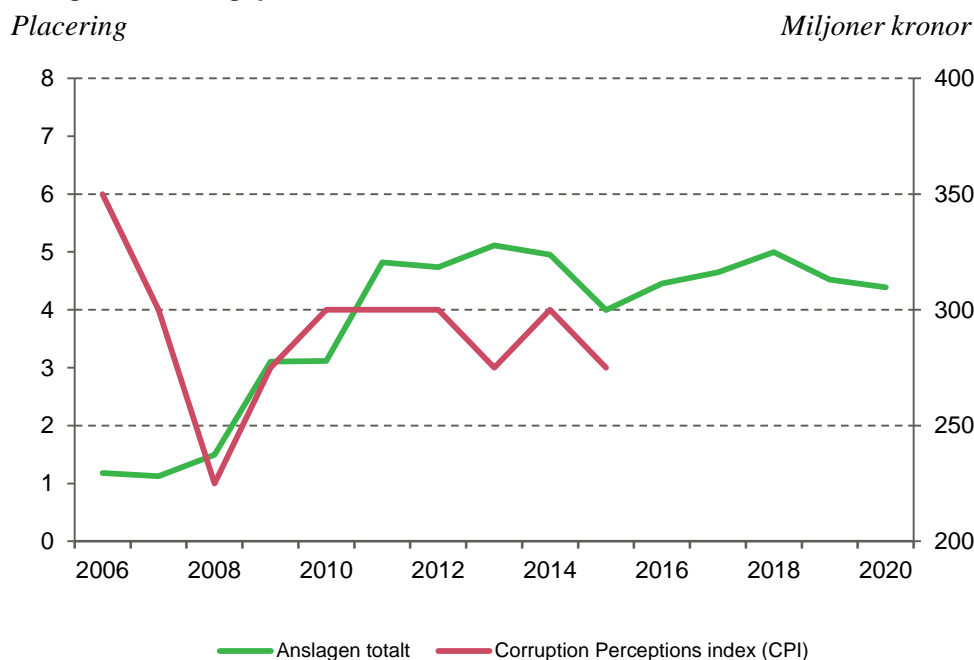


Källa: Världsbanken, ESV och BP 17

Indikatorn ligger på en stabilt hög nivå över tid, även om resultaten mattats av något sedan år 2014. Trenden för utgifterna är att de ökar över tid från 229 miljoner kronor år 2006 till 300 miljoner kronor år 2015, motsvarande en ökning på 31 procent. Ökningen av utgifterna mellan 2010 och 2011 och minskningen mellan 2014 och 2015 beror huvudsakligen på verksamhetsövergångar. Vi kan inte se att det finns något samband mellan utvecklingen av GE-indikatorn och utgiftsutvecklingen.

⁵² I diagrammet är inte Statens servicecenter redovisat eftersom myndigheten i huvudsak är avgiftsfinansierad och endast har anslagsutfall och prognos för 2016 och 2017 på 3 miljoner kronor för respektive år.

Diagram 4 Corruption Perceptions index (CPI) och anslagen totalt för den statliga förvaltningspolitiken⁵³



Källa: ESV och BP 17

Resultaten för CPI-indikatorn varierar mellan plats ett och sex i rangordningen av världens minst korrupta länder. CPI-indikatorn har under perioden 2009–2015 varierat mellan plats tre och fyra i denna rangordning. Det finns enligt ESV:s bedömning inte något tydligt samband mellan CPI-indikatorn och utgiftsutvecklingen.

6.2.5 ESV:s reflektioner

Resultatindikatorerna mäter aspekter av förvaltningspolitiken som går långt utöver utgiftsutvecklingen för de utvalda anslagen. Den offentliga sektorns måluppfyllelse och den låga graden av korruption i svensk offentlig sektor beror naturligtvis på många olika faktorer.

Att ESV inte kan se något samband mellan resultatindikatorerna och utgiftsutvecklingen behöver inte betyda att anslagen i fråga saknar betydelse för måluppfyllelsen. Förhållandena mellan utgifter och måluppfyllelse kan vara så komplexa att en jämförelse mellan några utvalda indikatorer och utgiftsutvecklingen inte blir ett tillräckligt underlag för förståelsen.

⁵³ I diagrammet är inte Statens servicecenter redovisat eftersom myndigheten i huvudsak är avgiftsfinansierad och endast har anslagsutfall och prognos för 2016 och 2017 på 0,003 miljarder kronor för respektive år.

6.3 Utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution

Utgiftsområdet skatt, tull och exekution omfattar huvuduppgifterna beskattning, uppbörd av skatt, tull och avgifter samt verkställighet och indrivning av skatter och avgifter. ESV väljer att analysera områdena skatt och tull nedan.

6.3.1 Mål

De övergripande målen för hela utgiftsområdet är att säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn och bidra till ett väl fungerande samhälle för medborgare och näringsliv samt motverka brottslighet. Det finns resultatindikatorer och bedömningsgrunder som används i budgetpropositionen för en samlad analys.

6.3.1.1 Mål för delområdet skatt

I budgetpropositionen likställs målen för skatt med målen för Skatteverket. Det innebär att för Skatteverket ska målen för utgiftsområdet uppnås genom följande delmål:

- eftersträvarade skatte- och avgiftsintäkter säkerställs rättssäkert och på ett för samhället ekonomiskt effektivt sätt samt på ett sätt som är kostnadseffektivt och enkelt för medborgare och företag (mål 1),
- medborgare och företag har förtroende för Skatteverkets verksamhet och att kvinnor och män ges samma möjligheter och villkor vid kontakter med myndigheten (mål 2), och
- brottslighet inom skatteområdet förebyggs och bekämpas (mål 3).

ESV analyserar samtliga dessa mål nedan.

6.3.1.2 Mål för delområdet tull

I budgetpropositionen likställs målet för tull med målet för Tullverket. Av de fyra mål som presenteras har ESV valt ut följande mål:

- eftersträvarade tull-, skatte- och avgiftsintäkter, liksom efterlevnaden av in- och utförelsestrukturer säkerställs rättssäkert och på ett för samhället ekonomiskt effektivt sätt samt på ett sätt som är kostnadseffektivt och enkelt för medborgare och företag med beaktande av behovet av enkla tullförfaranden (mål 1),
- brottslighet inom tullområdet förebyggs och bekämpas (mål 2)

6.3.2 Indikatorer

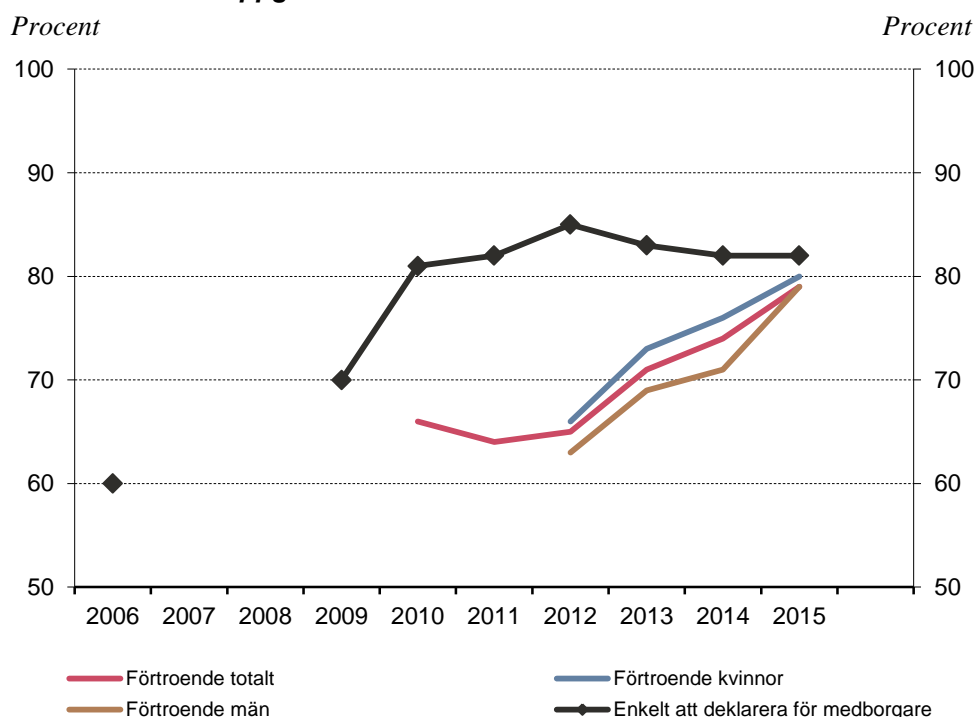
I resultatredovisningen presenteras resultatindikatorer och bedömningsgrunder dels på en övergripande nivå för hela utgiftsområdet, dels för respektive delområde. ESV har valt nedanstående indikatorer för att de enligt vår bedömning har en viss koppling till respektive mål och för att de är mätbara.

6.3.2.1 Resultatindikatorer för delområdet skatt

För att mäta delmål 1 har ESV valt resultatindikatorn användning digitala tjänster och enkelt att göra rätt. Ett av de mått som används i budgetpropositionen för att mäta indikatorn är andel medborgare som instämmer i att det är enkelt att deklarerat och det måttet presenteras nedan.

För att mäta delmål 2 har ESV valt indikatorn andel medborgare och företag som instämmer i att de har förtroende för Skatteverkets sätt att sköta sin uppgift.⁵⁴

Diagram 1 Andel medborgare som instämmer i att det är enkelt att deklarerat och andel medborgare som instämmer i att de har förtroende för Skatteverkets sätt att sköta sin uppgift⁵⁵



Källa: Skatteverkets årsredovisningar 2006, 2009–2015

Diagram 1 visar att andelen som instämmer i att de har förtroende för Skatteverkets sätt att sköta sin uppgift har ökat från 2011 och framåt och därför går i riktning mot målet.

Andelen medborgare som instämmer i att det enkelt att deklarerat har ökat fram till och med 2012 för att sedan minska något. Utvecklingen fram till och med 2012 går

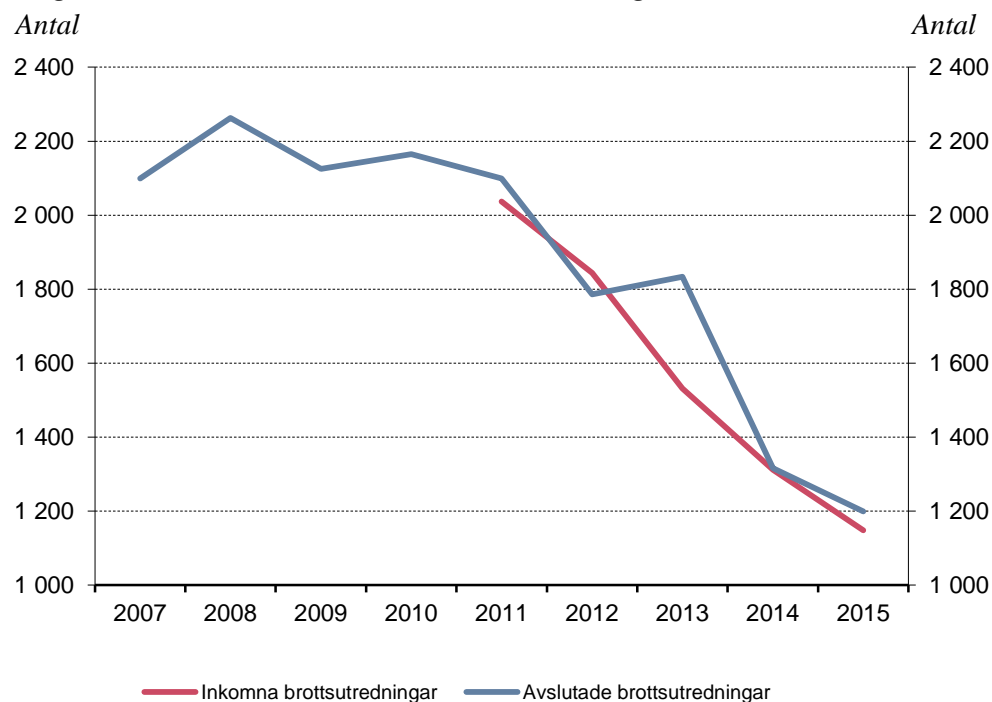
⁵⁴ Data för andel medborgare som instämmer i att det är enkelt att deklarerat saknas för åren 2007 och 2008. För perioden innan 2012 saknas statistik uppdelat på kvinnor män vad avser indikatorn andel medborgare som instämmer i att de har förtroende för Skatteverkets sätt att sköta sin uppgift

⁵⁵ Statistiken finns fördelad på kvinnor och män fr.o.m. 2013

därmed åt rätt håll i förhållande till målet. Utvecklingen för kvinnor respektive män är likartad, men kvinnor har, enligt ovanstående, ett något högre förtroende för Skatteverkets sätt att sköta sin uppgift än män har.

För att mäta delmål 3 att brottslighet inom skatteområdet förebyggs och bekämpas, har ESV valt indikatorerna antal inkomna brottsutredningar respektive antal avslutade brottsutredningar.

Diagram 2 Inkomna och avslutade brottsutredningar



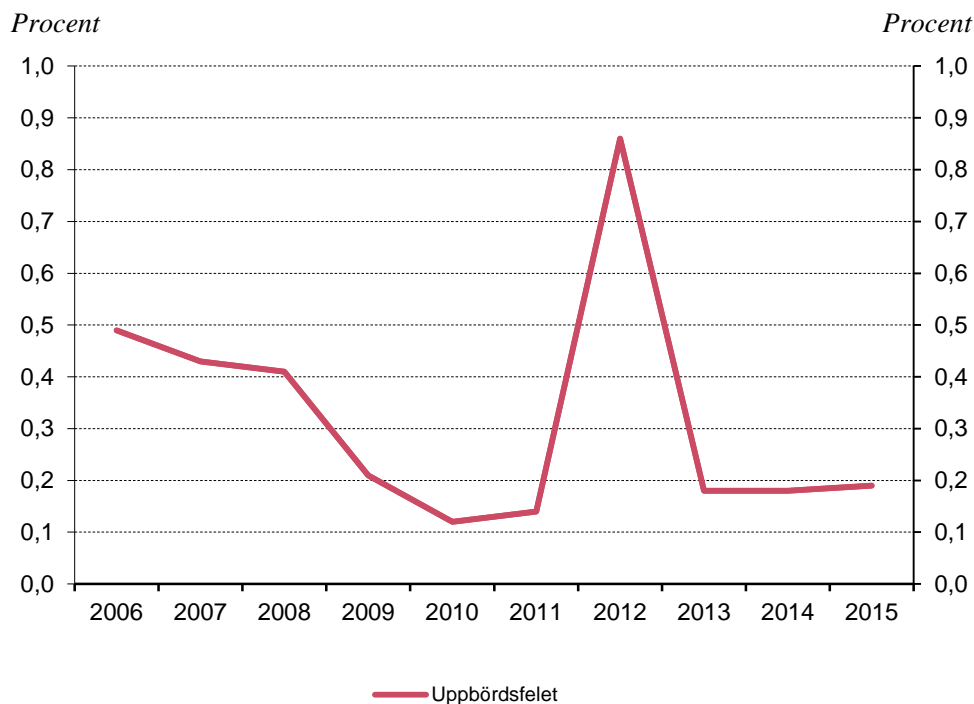
Källa: Skatteverkets årsredovisningar 2007–2015

Diagram 2 visar att antalet inkomna och avslutade brottsutredningar minskat betydligt mellan 2010–2015, vilket indikerar att utvecklingen går åt rätt håll i förhållande till målet.

6.3.2.2 Resultatindikatorer för delområdet tull

De indikatorer som ESV valt att analysera närmare är uppbördsfelets storlek⁵⁶ respektive antal kontroller vid klarering.

⁵⁶ Fastställda belopp ska betalas i sin helhet inom utsatt tid och skillnaden, dvs. den icke influtna uppbörden av den debiterade uppbörden, är det som benämns som uppbördsfelet. (Prop. 2016/17:1 Utgiftsområde 3 s.28)

Diagram 3 Uppbördsfelets storlek

Källa: Tullverkets årsredovisningar 2006–2015

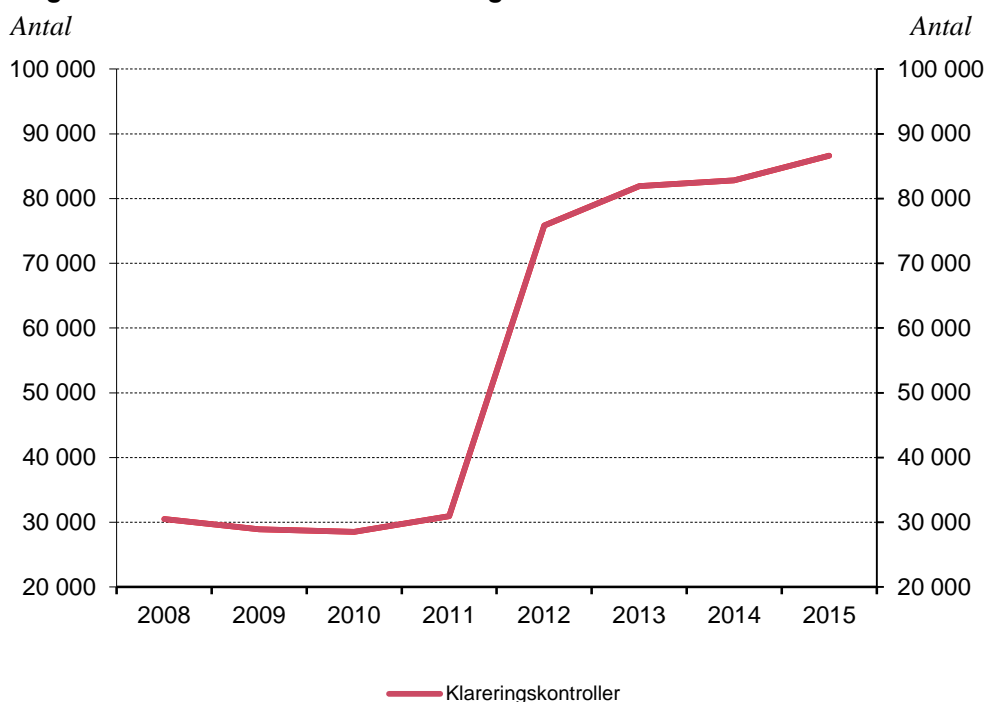
Det totala uppbördsfelets storlek har minskat något sett över hela tidsperioden men ligger ungefär på samma nivå mellan 2013 och 2015. Från 2006 till 2011 minskade uppbördsfelet. Under 2012 skedde en stor ökning, vilket framförallt berodde på ett större belopp från en tullrevision som genomfördes 2006 och som inte återbetalades men som efter domslut från Förvaltningsdomstolen överlämnats till Kronofogdemyndigheten.⁵⁷

Från 2013 till 2015 har utvecklingen stabiliserats. Att andelen ökat något mellan åren 2014 och 2015 kan till största delen förklaras av förändrad hantering av mervärdesskatt.⁵⁸ Indikatorn har varit relativt sett oförändrad de senaste åren och ESV bedömer att det är svårt att uttala sig om utvecklingen är i linje med målen eller inte.

⁵⁷ Årsredovisning 2012, Tullverket s.51

⁵⁸ Regeringens proposition 2016/17:1, utgiftsområde 3 s.28

Diagram 4 Antal kontroller vid klarering



Källa: Tullverkets årsredovisning 2008–2015

Antalet klareringskontroller har ökat över perioden från cirka 30 000 stycken 2008 till strax under 90 000 stycken 2015. Detta är i linje med målen eftersom antalet kontroller bör bidra till att felaktiga uppgifter som deklarerats upptäcks och därigenom förebyggs och bekämpas brottlighet inom tullområdet. Den stora ökningen 2012 beror på att Tullverket från och med då beräknar antalet klareringskontroller enligt en ny metod. ESV kan inte uttala sig om hur stor effekten av den nya metoden är men vi kan konstatera att antalet kontroller fortsätter att öka efter 2012, vilket också är i linje med målet.

6.3.3 Anslag

Diagram 5 Utgiftsutvecklingen år 2006–2020 för 1:1 Skatteverket

Miljarder kronor

Miljarder kronor



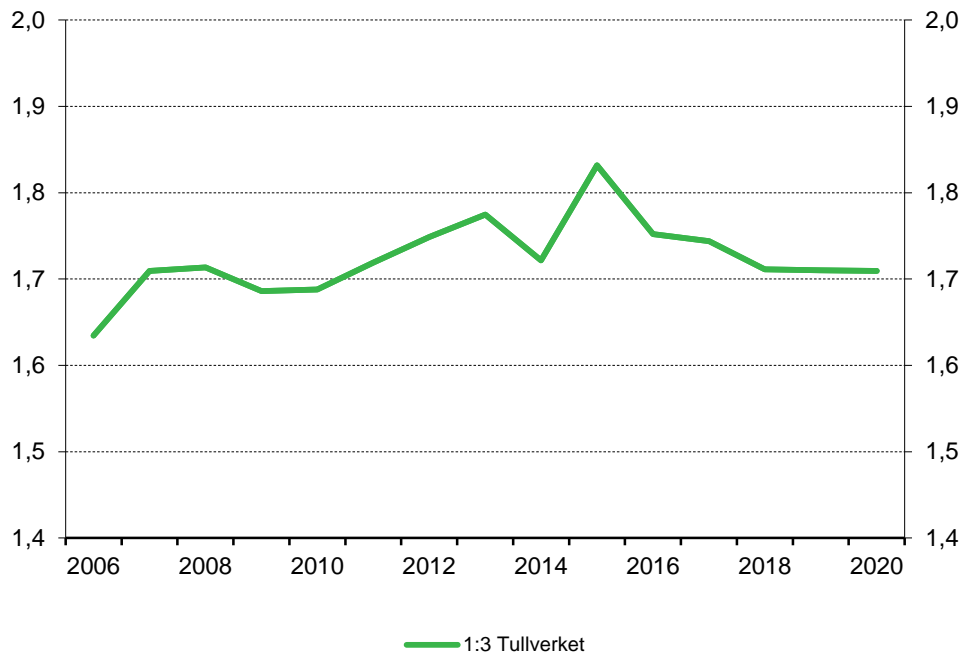
Källa: ESV och BP 17

För delområde skatt finns bara ett anslag, 1:1 *Skatteverket* och diagrammet ovan visar att utgifterna har ökat något fram till 2015.

Diagram 6 Utgiftsutvecklingen år 2006–2020 för 1:3 Tullverket

Miljarder kronor

Miljarder kronor

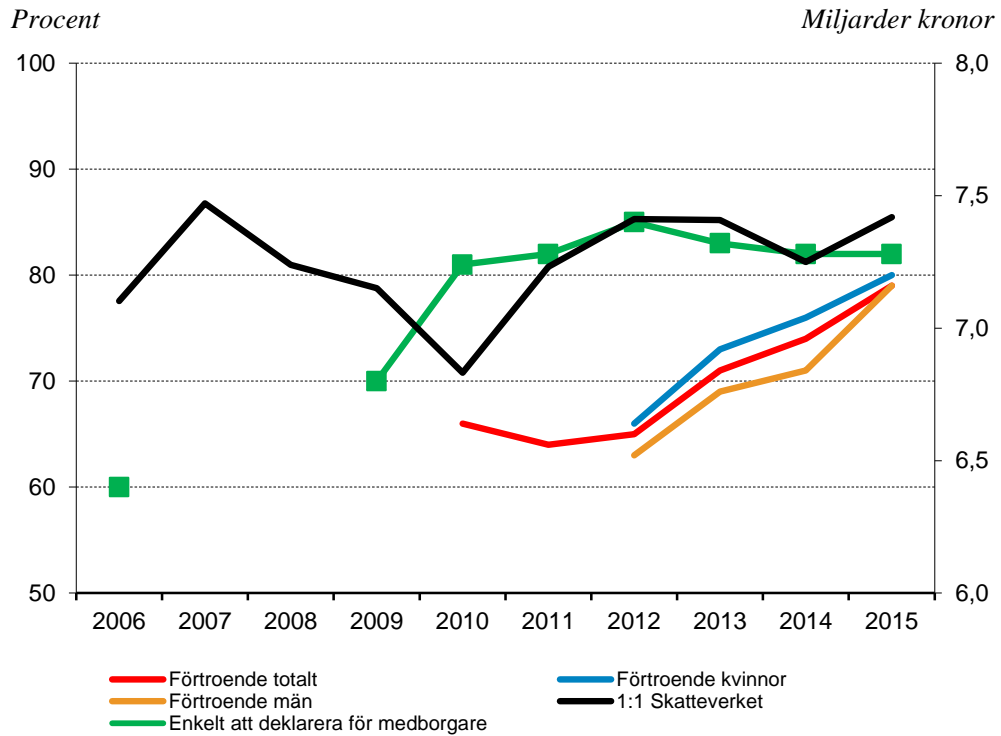


Källa: ESV och BP 17

Utgifterna för anslaget 1:3 *Tullverket* har ökat fram till 2015. Från 2016 är trenden nedåtgående. Totalt sett kan man konstatera en ökande trend för anslagsutvecklingen.

6.3.4 Utveckling av indikatorer och anslag över tid

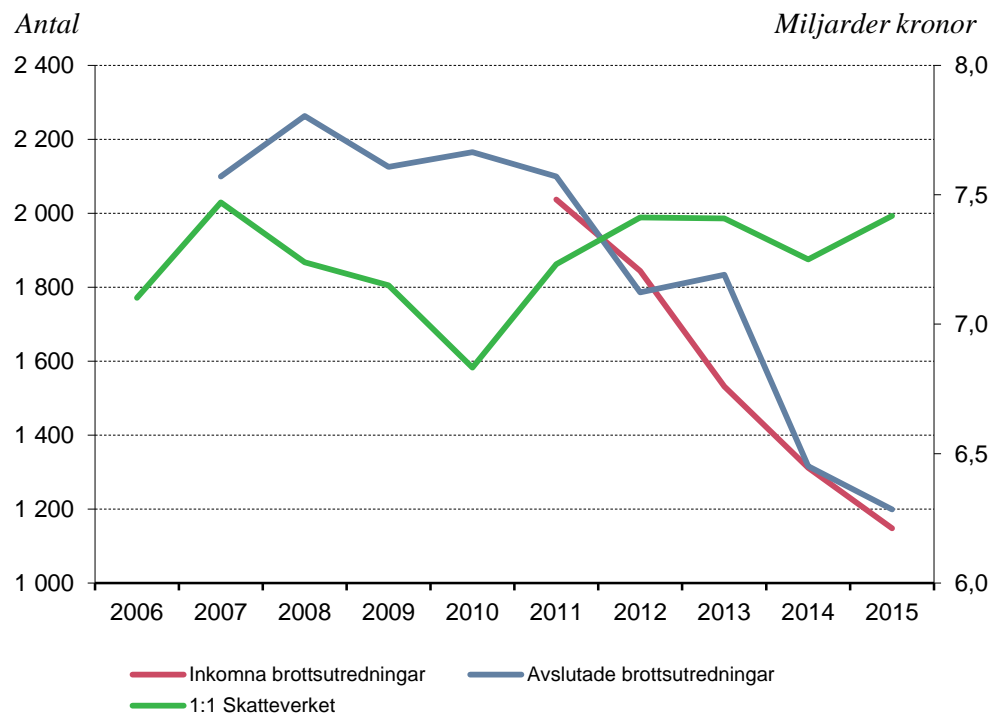
Diagram 7 Andel medborgare som instämmer i att det är enkelt att deklarerat och andel medborgare som instämmer i att de har förtroende för Skatteverkets sätt att sköta sin uppgift samt utgiftsutveckling för 1:1 Skatteverket



Källa: Skatteverket, ESV och BP 17

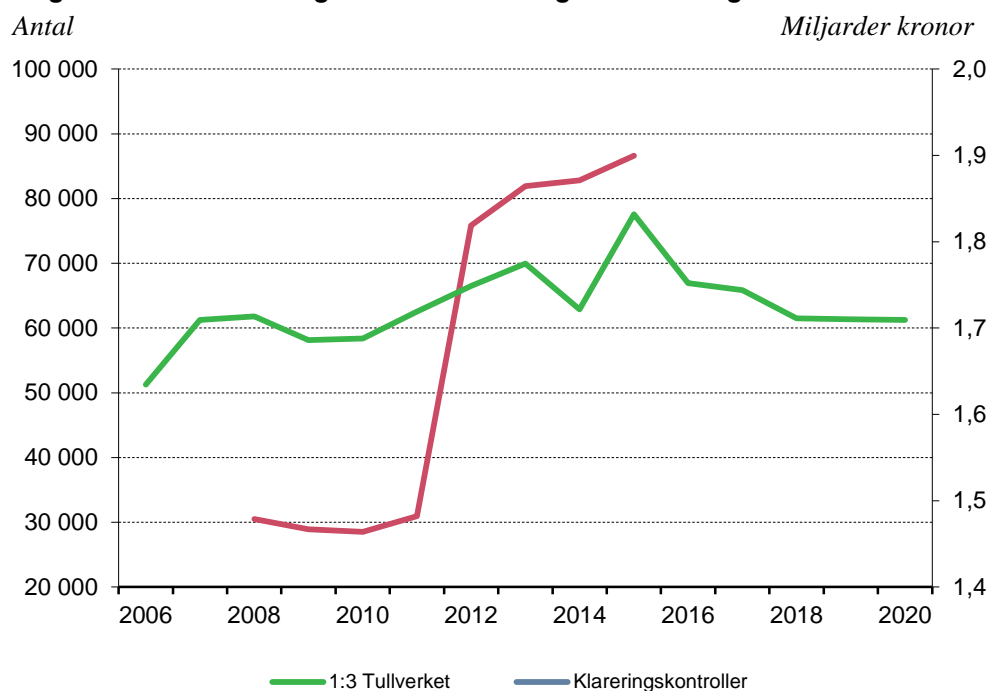
Enligt vår bedömning är det svårt att se något tydligt samband mellan utgifternas och indikatorernas utveckling.

Diagram 8 Inkomna och avslutade brottsutredningar och utgiftsutveckling för 1:1 Skatteverket



Källa: Skatteverket, ESV och BP 17

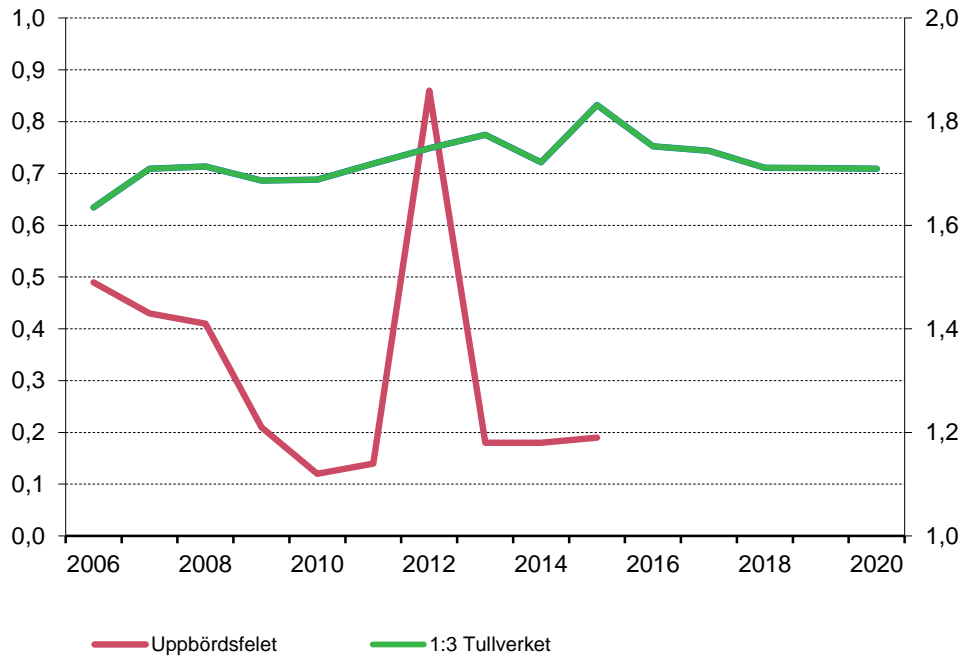
Utgifterna ökar något och antal inkomna och avslutade brottsutredningar minskar. ESV kan inte se något tydligt samband mellan indikatorns och anslaget utveckling.

Diagram 9 Antal klareringskontroller och utgiftsutveckling för 1:3 Tullverket

Källa: Tullverket årsredovisningar 2008–2015, ESV och BP 17

Utgifterna för anslaget 1:3 *Tullverket* ökar mellan 2014 och 2015. Från 2016 väntas utgifterna på anslaget minska något. Sambandet mellan indikator och anslag är enligt ESV:s bedömning svårt att se.

Diagram 10 Uppbördsfelets storlek samt utgiftsutveckling för 1:3 Tullverket
 Procent Miljarder kronor



Källa: Tullverkets årsredovisningar 2006–2015, ESV och BP 17.

Över tid kan konstateras att indikatorns utveckling går i linje med målet. Det vill säga att uppbördsfelets storlek har minskat från ungefär 0,5 procent till strax under 0,2 procent. Utgifterna har ökat fram till 2015. Efter 2016 beräknas utgifterna minska.

6.3.5 ESV:s reflektioner

För delområdet skatt gäller att indikatorn andel medborgare och företag som instämmer i att det är enkelt att deklarerat visar en uppåtgående trend från 2006 vilket i huvudsak förklaras av att Skatteverket aktivt arbetat för att underlätta deklARATIONEN. Utgifternas utveckling korrelerar visserligen med den andel som tycker att det är enkelt att deklarerat men det beror med stor sannolikhet i högre grad på verksamhetsutveckling än på anslagsutveckling. När det gäller delområdet tull skulle det vara intressant att ställa antalet klareringskontroller i relation till det resultat som kontrollerna ger, för att ytterligare kunna analysera måluppfyllelsen.

6.4 Utgiftsområde 4 Rättsväsendet

Utgiftsområdet omfattar två områden, kriminalpolitiken och rättsväsendet.

Huvuddelen av resurserna avser verksamhet inom kriminalpolitiken. Utgiftsområdet innefattar bland annat myndigheter inom polisen och åklagarväsendet, Sveriges domstolar samt Kriminalvården.

6.4.1 Mål

Målet för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och att öka människors trygghet. Målet för rättsväsendet är den enskildes rättssäkerhet och rättstrygghet. Rättssäkerhet innebär att rättsskipning och annan myndighetsutövning ska vara förutsägbar och enhetlig samt bedrivs med hög kvalitet. Med rättstrygghet menas att enskilda personer och andra rättssubjekt ska vara skyddade mot brottsliga angrepp på liv, hälsa, frihet, integritet och egendom. ESV väljer att analysera målet för kriminalpolitiken.

6.4.2 Indikatorer

ESV har valt ut två av tre indikatorer som används för att mäta måluppfyllelsen avseende kriminalpolitiken:

- antalet anmälda brott (på en aggregerad nivå), och
- kvinnors och mäns upplevelse av trygghet enligt Nationella trygghetsundersökningen.

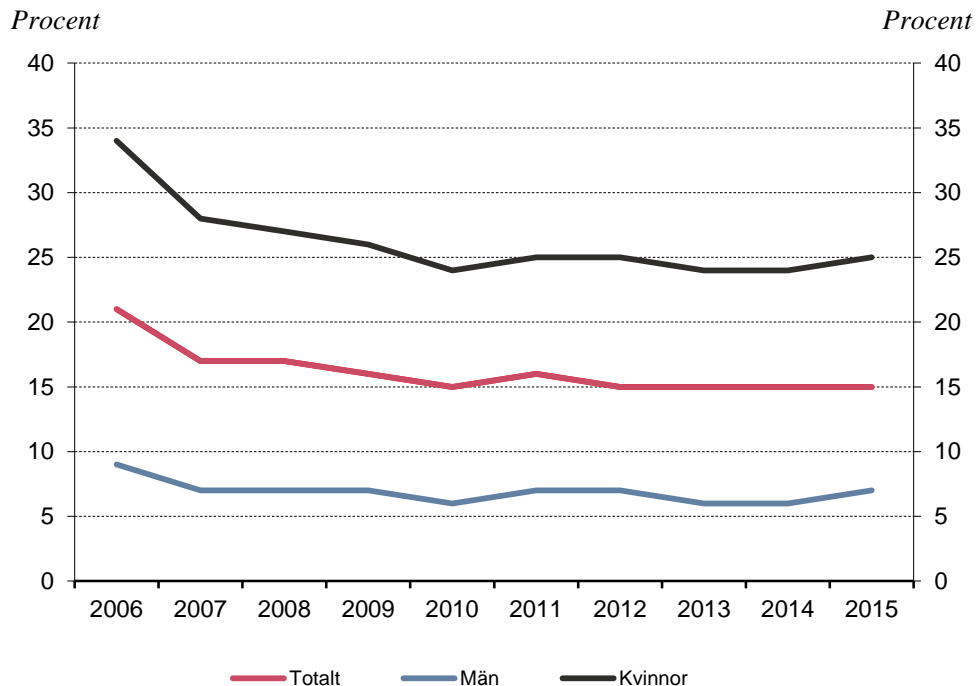
Diagram 1 Antal anmälda brott



Källa: Kriminalstatistiken

Diagram 1 visar det totala antalet anmälda brott under perioden. Antalet anmälda brott har mellan åren 2006 och 2015 ökat med cirka 300 000 stycken eller 23 procent. Utvecklingen av indikatorn går i motsatt riktning mot målet.

Diagram 2 Kvinnors och mäns otrygghet vid utevistelse sen kväll



Källa: Kriminalstatistiken

Diagram 2 visar otryggheten vid utevistelse sen kväll 2006–2015 uppdelat på män och kvinnor. Otryggheten minskar fram till 2010 för att sedan öka något och därefter plana ut på en relativt stabil nivå. Indikatorn ska mäta trygghet men undersökningen mäter otrygghet. Trygghet och otrygghet står inte i ett direkt motsatsförhållande, men här bortser vi från det. Indikatorn har utvecklats i riktning mot målet, det vill säga allt färre upplever otrygghet. Utvecklingen för kvinnor respektive män är likartad, men kvinnor upplever enligt ovanstående en högre otrygghet än vad män gör.

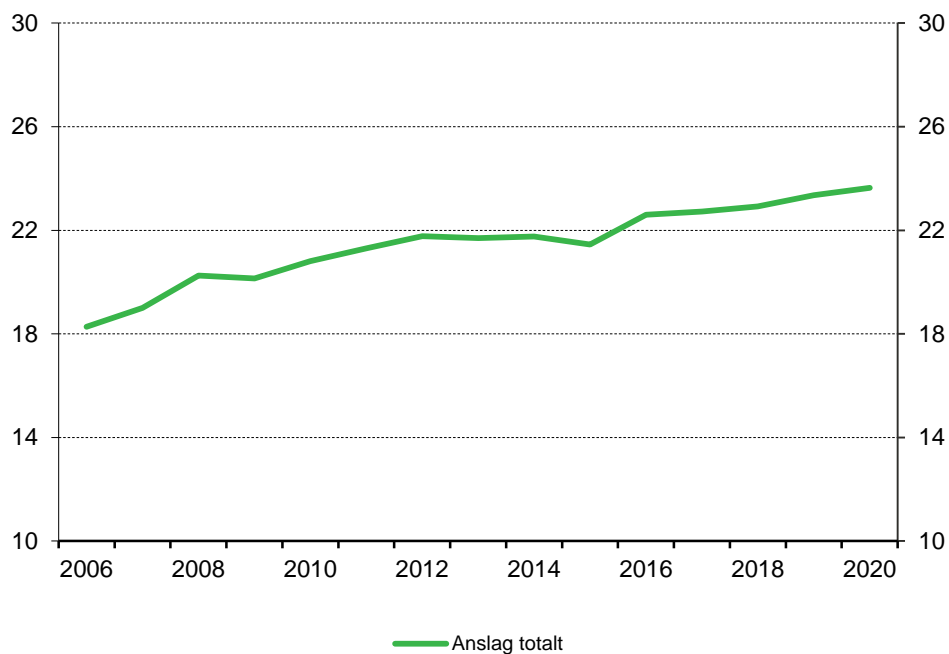
6.4.3 Anslag

Under utgiftsområdet finns 18 anslag. ESV väljer fyra av dessa anslag som vi tycker har en viss koppling till valda mål och indikatorer. De valda anslagen är anslag 1:1 *Polismyndigheten*, 1:4 *Ekobrottsmyndigheten*, 1:7 *Brottsförebyggande rådet* samt anslag 1:15 *Bidrag till lokalt brottsförebyggande arbete*. Anslaget 1:1 *Polismyndigheten* svarar för över hälften av utgifterna som anvisats på utgiftsområdet. Vi presenterar utgiftsutvecklingen för anslagen samlat nedan.

Diagram 3 Utgiftsutveckling år 2006–2020 för de valda anslagen totalt

Miljarder kronor

Miljarder kronor

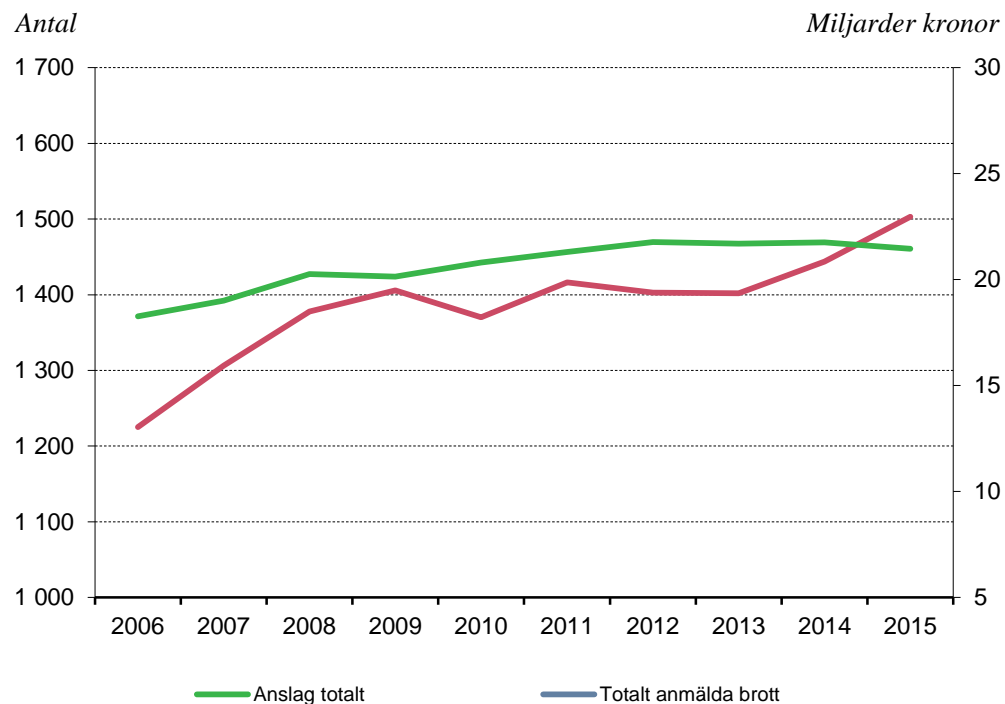


Källa: ESV och BP 17

Diagram 3 visar utgiftsutvecklingen för de valda anslagen totalt under perioden 2006–2020. För 2016–2020 är det beräknade belopp. Utgifterna har under perioden totalt ökat med cirka 5 miljarder kronor, vilket är 35 procent.

6.4.4 Utveckling av indikatorer och anslag över tid

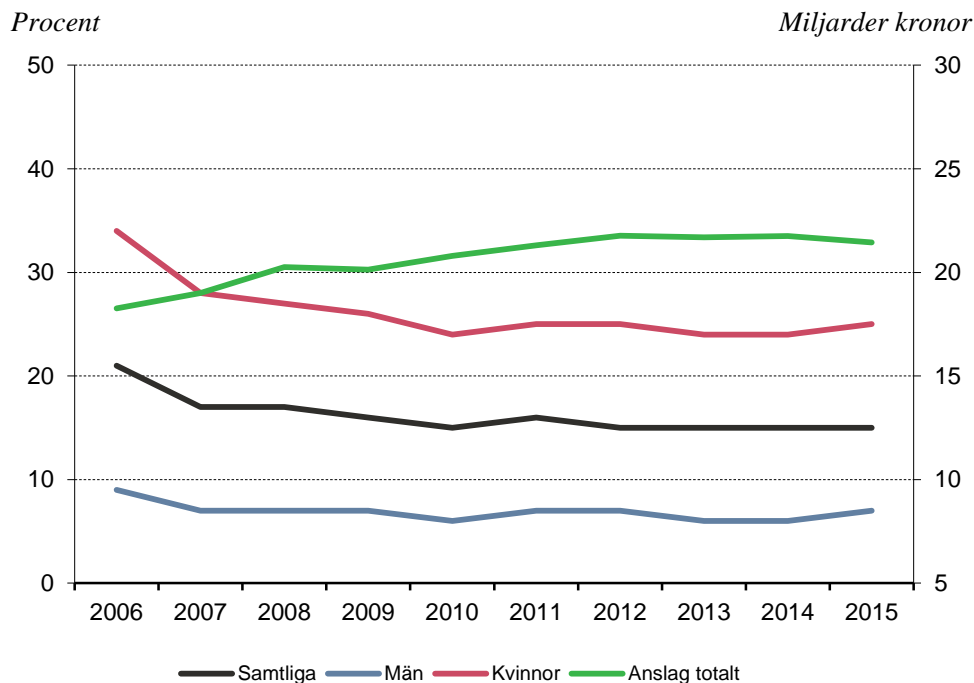
Diagram 4 Anmälda brott samt utgiftsutveckling för anslagen totalt



Källa: Kriminalstatistiken, ESV och BP 17

Diagram 4 visar utgiftsutvecklingen samt antalet anmälda brott. Både utgifterna och antalet brott som anmäls har ökat under perioden. Indikatorns utveckling går i motsatt riktning mot målet.

Diagram 5 Otryggheten vid utevistelse sen kväll samt utgiftsutveckling för anslagen totalt



Källa: Kriminalstatistiken, ESV och BP 17

Diagram 5 visar utgiftsutvecklingen samt otryggheten vid utevistelse sen kväll. Den upplevda otryggheten har minskat något sedan början på perioden och samtidigt har utgifterna ökat. Av diagrammet går det därmed att utläsa ett visst samband mellan indikator och utgifter.

6.4.5 ESV:s reflektioner

Utvecklingen av anmälda brott behöver inte nödvändigtvis avspegla brottsutvecklingen. Anmälningsbenägenheten påverkas av en rad olika faktorer vilket gör det svårt att uttala sig om hur brottsligheten har utvecklats och karaktären på brottsligheten.

Ökade medel kan leda till att personer känner sig mer trygga. Indikatorer som baseras på känsla och/eller erfarenhet, till exempel upplevd trygghet, kan påverkas av antalet poliser och hur rättsväsendet fungerar, men också av den bild av samhället som media speglar.

ESV konstaterar att indikatorerna för utgiftsområdet delvis har utvecklats i enlighet med målet för kriminalpolitiken.

6.5 Utgiftsområde 5 Internationell samverkan

Området, som omfattar Sveriges förhållande till och överenskommelser med andra stater och organisationer, består av ett mål och sju kvantitativa indikatorer. Två myndigheter verkar inom detta utgiftsområde, Myndigheten för strategiska produkter och Svenska institutet. De största utgifterna avser avgifter till internationella organisationer.

6.5.1 Mål

Målet för utgiftsområdet är att säkerställa Sveriges intressen i förbindelserna med andra länder.⁵⁹

6.5.2 Indikatorer

Det är enbart det delområde som inkluderar de statliga insatserna för information om Sverige i utlandet och Svenska institutets verksamhet som redovisas med hjälp av indikatorer. Det bör noteras att detta delområde endast utgör en liten del, cirka 6 procent, av de totala anvisade medlen under utgiftsområdet.

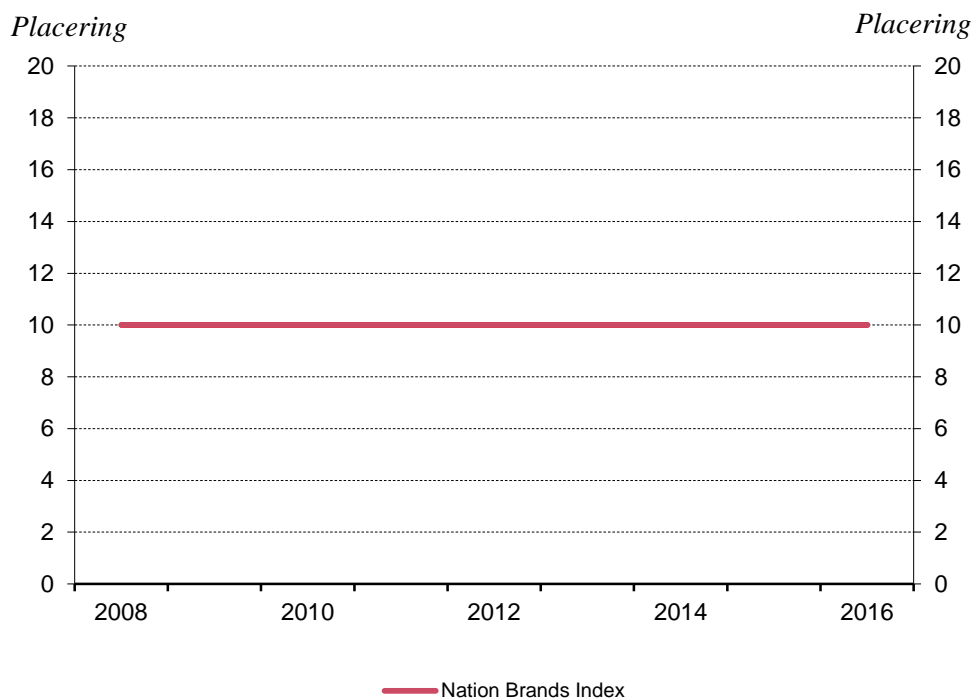
Resultatbedömningar för övriga delområden baseras på årsredovisningar och övrig rapportering från myndigheter och organisationer. Det framgår dock inte hur stor del av de totala bidragen till olika motparter som finansieras från just detta utgiftsområde.⁶⁰

Vald indikator är Nation Brands Index, vilket mäter kraften och kvaliteten på varje lands "varumärke". Indexet anger en placering där ett lägre värde innebär en bättre placering. ESV bedömer att detta är den indikator som i störst utsträckning reflekterar måluppfyllelsen för Svenska institutets verksamhet och där det dessutom finns årliga data.⁶¹ ESV bedömer dock att indikatorns koppling till målet för utgiftsområdet är svag.

⁵⁹ Målet är inte beslutat av riksdagen.

⁶⁰ Exempelvis finansieras Sveriges deltagande i freds- och säkerhetsfrämjande insatser inom utgiftsområde 5, 6 och 7.

⁶¹ Vi har inhämtat data för perioden 2008-2016.

Diagram 1 Nation Brands Index, placering

Källa: Svenska institutet

Sveriges placering har varit en oförändrad tiondeplats under hela perioden. Utvecklingen av indexet är därför oförändrad i förhållande till målet.

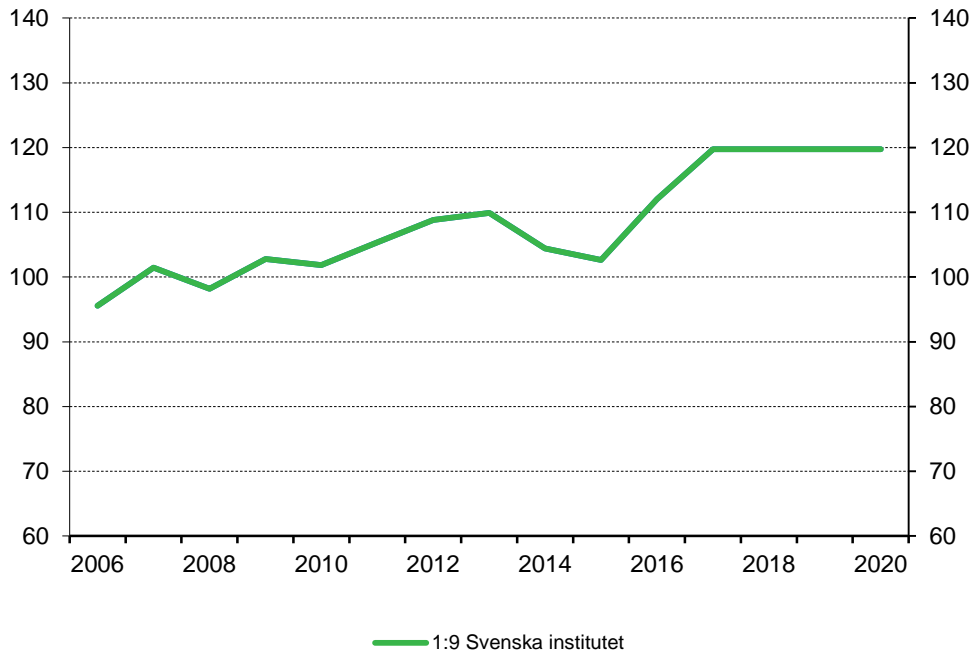
6.5.3 Anslag

Inom utgiftsområdet har anslaget för Svenska institutets förvaltning valts ut, anslag 1:9 *Svenska institutet*. Svenska institutet verkar för en stärkt och uppdaterad Sverigebild utomlands genom aktiviteter som skapar kännedom om och intresse för Sverige. Detta är därmed det anslag som ESV bedömer har närmast koppling till indikatorn.

Diagram 2 Utgiftsutveckling år 2006–2020 för anslag 1:9 Svenska institutet

Miljoner kronor

Miljoner kronor

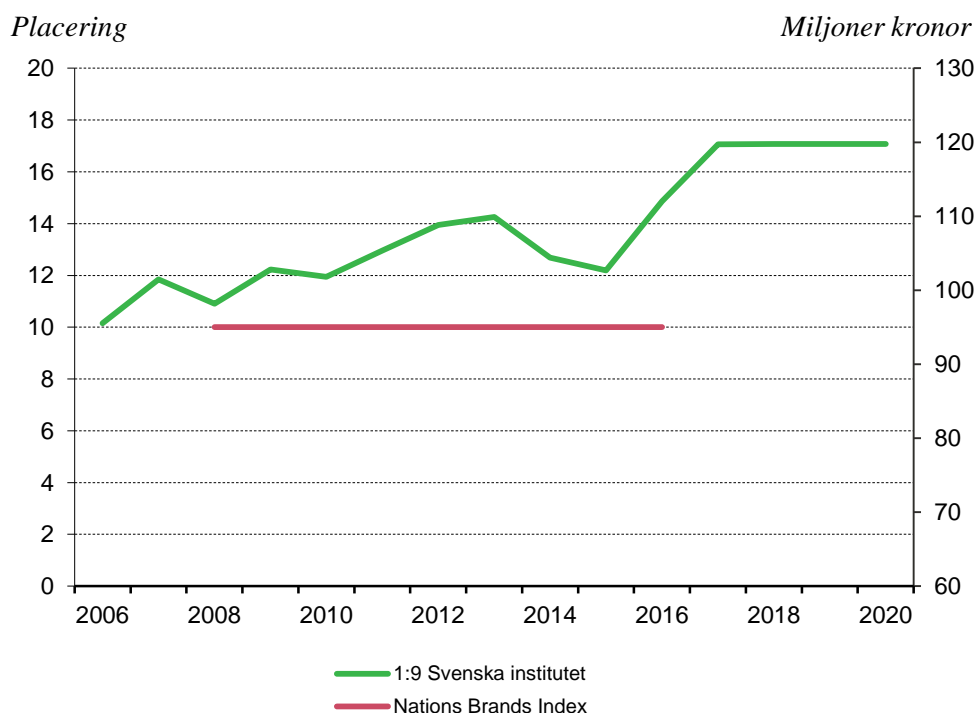


Källa: ESV och BP 17

Utgifterna för anslaget har varierat något under perioden för att sedan minska under åren 2014 och 2015. Anslaget beräknas öka från år 2017 med ca 20 miljoner kronor.

6.5.4 Utveckling av indikatorer och anslag över tid

Diagram 3 Nation Brands Index samt utgiftsutveckling för 1:9 Svenska institutet



Källa: Svenska institutet, ESV och BP 17

Diagrammet visar att utgifterna totalt sett har ökat under perioden 2006–2015 och beräknas öka ytterligare framöver. Indexet har däremot varit oförändrat.

6.5.5 ESV:s reflektioner

Nation Brands Index mäter kraften och kvaliteten i respektive lands varumärke. Indexet utgör en sammanvägning av undersökningar inom följande dimensioner: *Governance, Exports, Tourism, Investment & Immigration, Culture & Heritage* samt *People*. Resultatet presenteras som en ranking som förefaller vara relativt statisk.

Mellan 2014 och 2015 skedde bara en förändring bland de tio högst rankade länderna (USA och Tyskland bytte plats som etta respektive tvåa). Trögrörligheten är förståelig eftersom indexet mäter relativt djupgående företeelser. Konsekvensen blir att det framförallt är större förändringar över längre tidshorisonter som kan förväntas ge utslag i indexet och det begränsar användbarheten som resultatindikator.

Sambandet mellan anslagsnivån och det resultat indexet syftar till att mäta är enligt vår bedömning svagt. Sverige bilden utomlands påverkas av en rad andra faktorer än Svenska institutets insatser såsom näringslivets insatser, sporthändelser, politiska

händelser, konflikter och evenemang med mera. Det finns dessutom flera andra myndigheter som arbetar med Sverige-bilden.

Index och anslagsnivå utgör två olika typer av skalor. Nation Brands Index fungerar som en ordinalskala, värdena kan rangordnas men avståndet mellan respektive värde är okänt. En högre ranking indikerar därmed en förbättring men den säger ingenting om förbättringsgraden. Eftersom anslagsnivån är en form av kvotskala, med känd nollpunkt och kända, fasta avstånd mellan värdena, blir det svårt att jämföra graden av förändring mellan anslag och indikator. Skälet till det är att en placeringsförbättring av indexet kan rymma en väsentlig förbättring av Sveriges varumärke, men en eller flera förbättrade placeringar kan lika gärna rymma en marginell förbättring eller till och med en försämring om den överträffas av en ännu större försämring hos något annat land. Det beror på att Sveriges varumärke ställs i relation till andra länder.

ESV:s bedömning är att måluppfyllelsen för utgiftsområdet inte kan bedömas på ett rättvisande sätt med hjälp av de kvantitativa indikatorer som anges.

6.6 Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap

För att återspegla den verksamhet som finansieras från utgiftsområdet har regeringen valt att gruppera utgiftsområdets verksamhet i tre underindelningar – försvar, samhällets krisberedskap samt strålsäkerhet och elsäkerhet.

6.6.1 Mål

De övergripande målen för Sveriges säkerhet är att värna samhällets funktionalitet och att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. Hävdandet av vårt lands suveränitet är en förutsättning för att Sverige ska kunna uppnå målen för vår säkerhet. Vi har valt att avgränsa oss till målen som gäller det militära försvaret.

Riksdagen har beslutat att målet för det militära försvaret från och med 2016 ska vara att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet.

Det ska ske genom att:

- hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen,
- förebygga och hantera konflikter och krig,
- skydda Sveriges handlingsfrihet vid politisk, militär eller annan påtryckning och om det krävs försvara Sverige mot incidenter och väpnat angrepp (nytt 2016),
- skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter.

Den försvarspolitiska inriktningen för perioden 2016–2020 utgår från den förändrade säkerhetspolitiska situationen i Europa. Försvaret går från ett insatsförsvar till ett försvar med tydligare inriktning mot ett nationellt försvar. Den förändrade säkerhetspolitiska situationen innebär förändrade krav på den svenska försvarsförmågan. Inriktningen är att stärka den svenska försvarsförmågan och öka den operativa förmågan i krigsförbanden från och med 2016 till och med 2020.

I budgetpropositionen för 2017 redovisas i huvudsak verksamheten utifrån de mål och krav som gällde till och med 2015. ESV anser inte att justeringen av mål mellan 2015 och 2016 påverkar analysen av resultatindikatorer.

6.6.2 Indikatorer

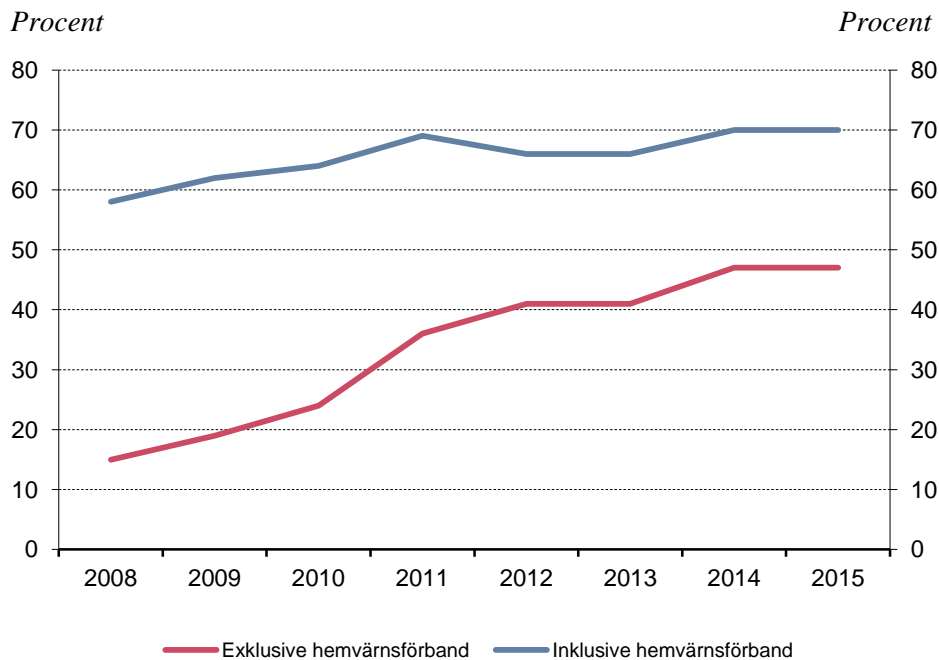
Regeringen utgår från flera bedömningsgrunder och resultatindikatorer. Vi väljer ut tre indikatorer som vi bedömer kan ha koppling till det militära försvarets mål och som dessutom kan ha koppling till anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*.

De valda indikatorerna är:

- andelen befattningar som har tillgänglighet inom högst tre månader,
- antalet rekryterade gruppbefäl, soldater och sjömän i förhållande till Försvarsmaktens planering och målbild, och
- bemanningen inom stridskrafterna.

Relevansen för indikatorn antalet rekryterade gruppbefäl, soldater och sjömän i förhållande till Försvarsmaktens planering och målbild förutsätter att Försvarsmaktens planering och målbild stämmer överens med riksdagens beslutade mål för det militära försvaret.

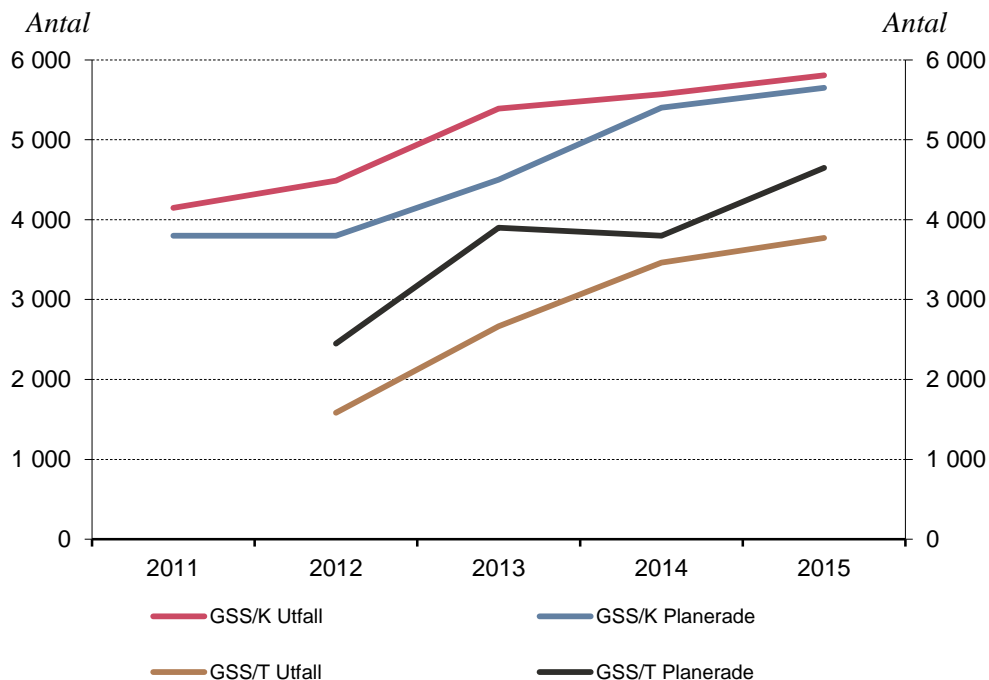
Diagram 1 Andel befattningar inklusive och exklusive hemvärnsförband som har tillgänglighet inom högst tre månader



Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar 2007–2015

Andelen befattningar som har tillgänglighet inom högst tre månader har ökat fram till 2014. För 2015 är nivån oförändrad. Utvecklingen av indikatorn går i riktning mot målet.

Diagram 2 Antal rekryterade gruppbefäl, soldater och sjömän i förhållande till Försvarsmaktens planering och målbild

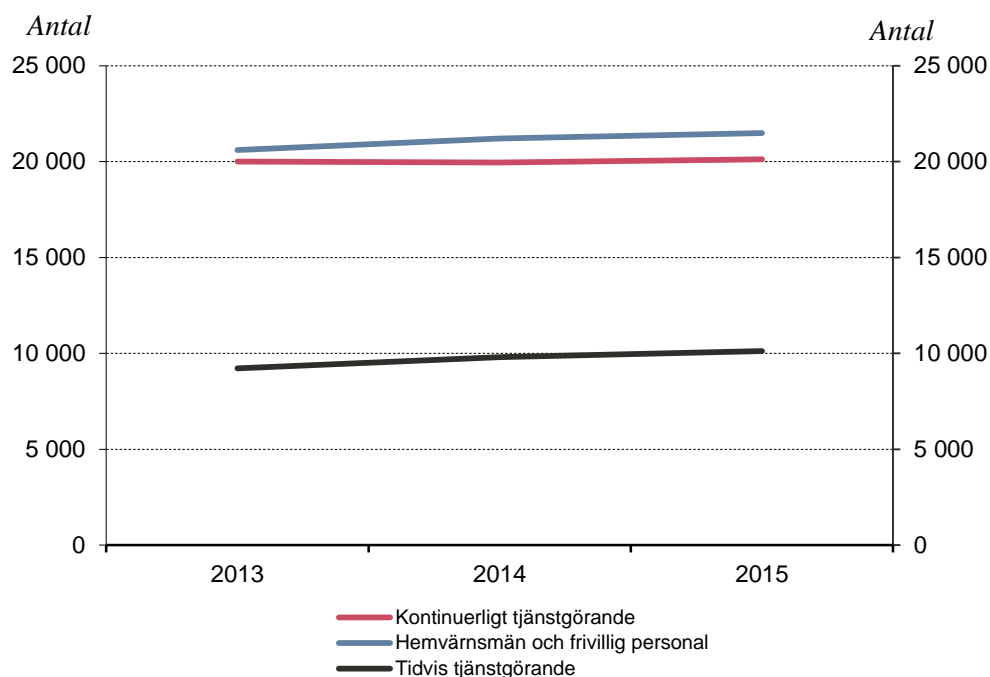


Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar och budgetunderlag 2011–2015

Rekryterade gruppbefäl, soldater och sjömän delas upp i två grupper. De som är tidvis tjänstgörande (GSS/T) respektive kontinuerligt tjänstgörande (GSS/K). Antalet rekryterade GSS/K ligger över Försvarsmaktens planerade antal över hela tidsserien, medan antalet GSS/T däremot ligger under planerat antal över hela tidsserien. Mot bakgrund av att det sammanlagda utfallet ligger under det planerade antalet och det förändrade säkerhetspolitiska läget beslutade regeringen 2017 att återaktivera den allmänna värnplikten.⁶² ESV bedömer att indikatorn inte går mot målet när det gäller GSS/T.

⁶² Fö2016/01252/MFI (delvis)

Diagram 3 Bemanningen inom stridskrafterna



Källa: Försvarmaktens årsredovisningar 2012–2015

Diagrammet visar bemanningen för de senaste tre åren. Det är en kort tidsserie men det var de jämförbara data vi kunde få från Försvarmakten inom rimlig tid. Bemanningen inom stridskrafterna har ökat något. De kontinuerligt tjänstgörande ligger på en oförändrad nivå. Antalet tidvis tjänstgörande ökar något, detsamma gäller för hemvärnspersonal och frivillig personal. Utvecklingen av indikatorn bemanningen inom stridskrafterna går i riktning mot målet men ökningen är inte särskilt stor.

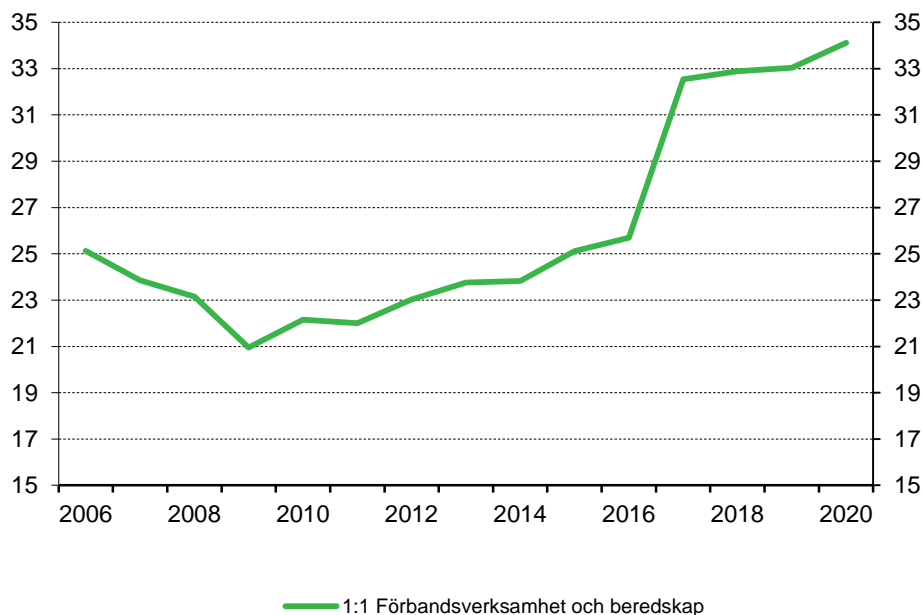
6.6.3 Anslag

Vi har valt att redovisa anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* eftersom anslaget belastas med huvuddelen av Försvarmaktens personalkostnader, vilket våra valda indikatorer mäter. År 2015 stod anslaget för 52 procent av utgiftsområdets totala utgifter.

Diagram 4 Utgiftsutveckling år 2006–2020 för 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap

Miljarder kronor

Miljarder kronor



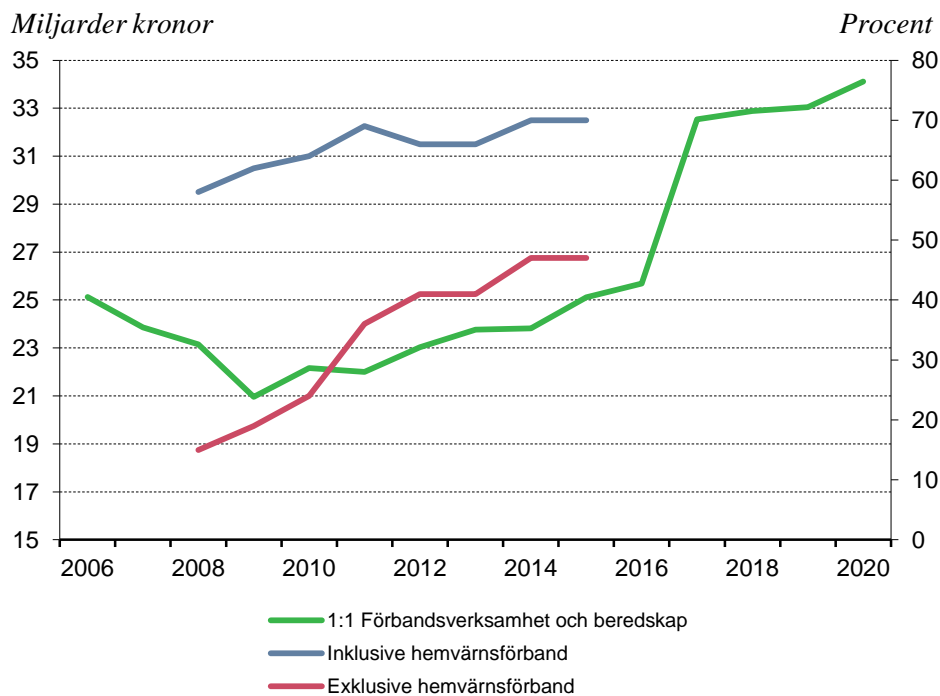
Källa: ESV och BP 17

Anslagsutfallet minskade fram till 2009 för att sedan öka kontinuerligt både i faktiskt och prognostiserat utfall. Den stora ökningen mellan 2016 och 2017 beror på att delar av anslag 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* beräknas uppgå i anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* med ett belopp om 5,9 miljarder kronor.

6.6.4 Utveckling av indikatorer och anslag över tid

Det är svårt att uttala sig hur väl utvecklingen av anslagsutfallet följer målen. Målen har ändrats över tid och anslaget belastas även med andra utgifter än de som resultatindikatorerna mäter. Vi gör en samlad bedömning av relationen mellan utgiftsutvecklingen och utvecklingen för indikatorerna efter att diagrammen presenteras.

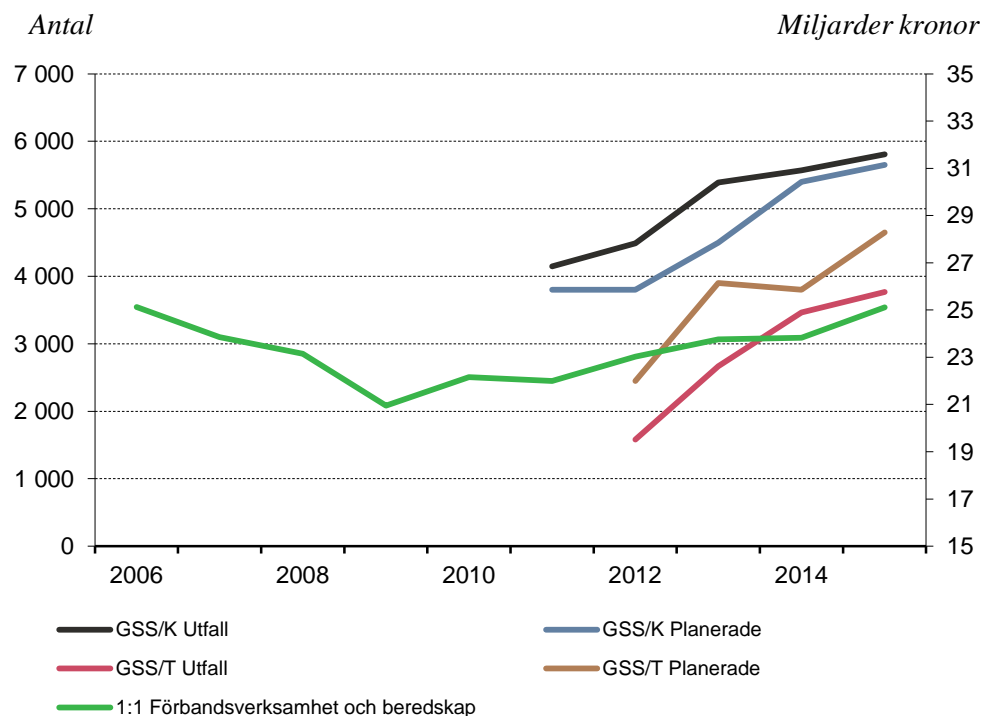
Diagram 5 Andel befattningar inklusive och exklusive hemvärnsförband som har tillgänglighet inom högst tre månader samt utgiftsutveckling för 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap



Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar 2007–2015, ESV och BP 17

Utgifterna för anslaget ökar mellan 2008 och 2015 och prognosen är att utgifterna ökar fram till slutet av försvarsbeslutsperioden 2020. Andelen befattningar som har tillgänglighet inom högst tre månader har ökat markant från 2008.

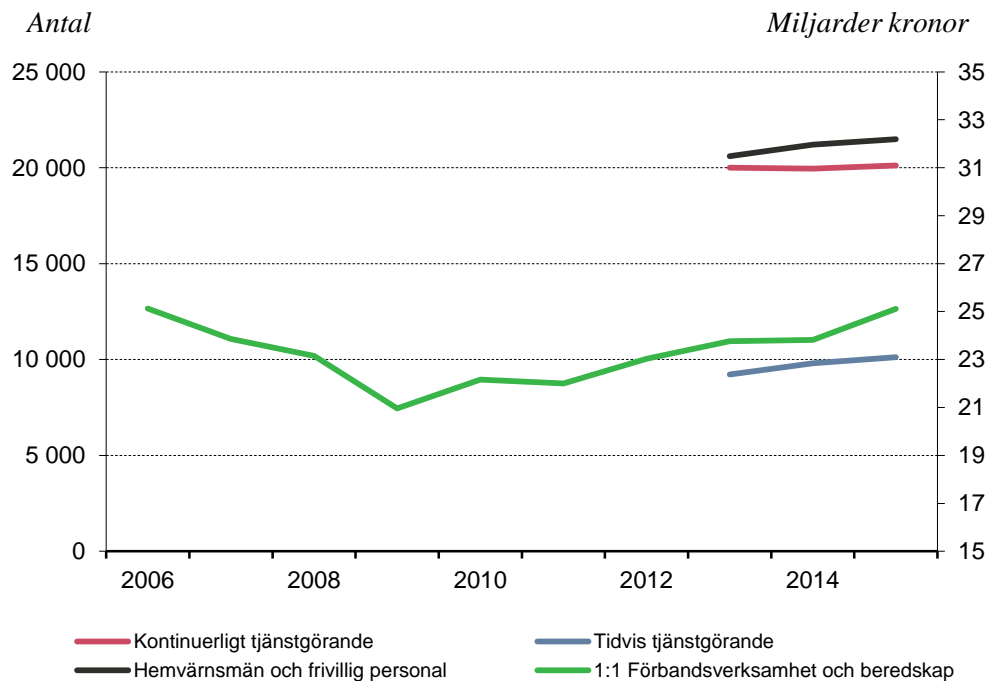
Diagram 6 Antal rekryterade gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS) samt utgiftsutveckling för 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap



Källa: Försvarmaktens årsredovisningar 2011–2015, ESV och BP 17

Utgifterna för anslaget ökar mellan 2008 och 2015 och prognosen är att utgifterna ökar fram till slutet av försvarsbeslutsperioden 2020. Antalet rekryterade gruppbefäl, soldater och sjömän ökar.

Diagram 7 Bemanningen inom stridskrafterna samt utgiftsutveckling för 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap



Källa: Försvarmaktens årsredovisningar 2012–2015, ESV och BP 17

Utgifterna för anslaget ökar mellan 2008 och 2015 och prognosen är att utgifterna ökar fram till slutet av försvarsbeslutsperioden 2020. Indikatorn i ovanstående diagram är relativt oförändrad.

ESV konstaterar att anslag och utfall på indikatorer följer varandra även om de tre indikatorerna utvecklas något olika i förhållande till anslaget.

6.6.5 ESV:s reflektioner

Regeringsuppdraget innebär att ESV ska använda de mätbara kvantitativa indikatorerna som anges i budgetpropositionen för 2017. De indikatorer vi har valt är mätbara och de kan ge en fingervisning om bemanningen i försvaret även om tidsserierna för några av indikatorerna är korta.

Eventuellt skulle det vara intressant att tillföra en indikator som mäter övningsverksamheten då den är av betydelse för den operativa förmågan och finansieras med anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*.

Förändringar i försvarets inriktning påverkar uppföljningen av resultatindikatorer mot målen, eftersom inriktningen förändras över tid. Det betyder att det är svårt att dra några slutsatser av hur väl utvecklingen över tid förhåller sig till målen.

6.7 Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd

Målet för utgiftsområdet är att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.⁶³ Regeringens målsättning med biståndet är att det under mandatperioden ska uppnå 1 procent av Sveriges BNI enligt ENS 2010.

6.7.1 Indikatorer

Samtliga indikatorer kopplar enligt ESV:s bedömning i någon mån till målen, men graden av koppling varierar. Regeringen anger att det oftast inte är möjligt att knyta en förändring i samarbetslandet till svenska insatser specifikt och att det svenska utvecklingssamarbetet ofta är litet sett i relation till andra finansiella resurser och faktorer som påverkar utvecklingen.⁶⁴ Givet dessa förhållanden blir möjligheterna att identifiera samband mellan avsatta resurser och uppnådda effekter enligt ESV begränsade.

Resultatuppföljningen i budgetpropositionen består av kvalitativa redovisningar som kompletteras med vissa kvantitativa indikatorer. De kvalitativa redovisningarna saknar dock i allt väsentligt koppling till de kvantitativa indikatorerna. ESV:s bedömning är därför att saknas lämplig indikator inom utgiftsområdet och vi ser därför inte att det inte heller är aktuellt att presentera några diagram.

Bistånd är ett av de områden där samband mellan insats och resultat blir svårast att härleda. Det kan i huvudsak förklaras av att:

- Målområdet är stort. De länder som enligt OECD/DAC klassificeras som mottagarländer för bistånd omfattar en stor andel av jordens befolkning. Det kan ställas i relation till satsningar inom övriga utgiftsområden där målgruppen huvudsakligen är Sverige och den svenska befolkningen.
- Målsättningen är bred. Att skapa förbättrade levnadsvillkor innefattar bland annat försörjning, hälsa, utbildning och säkerhet. Dessa vitt skilda och omfattande faktorer samlas inom samma utgiftsområde när det gäller det internationella biståndet samtidigt som de nationella satsningarna delas upp i separata utgiftsområden.
- Aktörerna är många. Som framgår ovan utgör de svenska insatserna en liten del av alla de aktörer och händelseutvecklingar som påverkar levnadsvillkoren i mottagarländerna.
- Statistiken är bristfällig i flera mottagarländer.

⁶³ Prop.2013/14:1 UO7, bet.2013/14:UU2 se även skriv.2013/14:131 UO7, bet.2013/14:UO20 och Prop. 2016/17:1 UO7

6.8 Utgiftsområde 8 Migration

Utgiftsområdet omfattar frågor som rör utlänningars rätt att resa in i och vistas i Sverige samt frågor som rör mottagande av asylsökande. Inom utgiftsområdet finns det ett av riksdagen fastställt mål, tre uttalade indikatorer och åtta anslag.

6.8.1 Mål

Målet som riksdagen har fastslagit för utgiftsområdet är att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten och som inom ramen för den reglerade invandringen underlättar rörlighet över gränser, främjar en behovsstyrd arbetskraftsinvandring och tillvaratar och beaktar migrationens utvecklingseffekter samt fördjupar det europeiska och internationella samarbetet.

ESV väljer att i fortsättningen analysera den del av målet som avser att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten. Anledningen är att en betydande del av utgifterna kan knytas till den del av migrationen som avser långsiktigt hållbar migration och asyl.

6.8.2 Indikatorer

Av budgetpropositionen framgår att en förutsättning för att nå målet om en långsiktigt hållbar migrationspolitik är att verksamheten har och kan upprätthålla en förmåga att hantera antalet sökande på ett effektivt sätt, att beslutsfattandet håller en hög rättslig kvalitet samt att servicen och tillgängligheten är god. Regeringens bedömning av måluppfyllelsen inom utgiftsområdet bygger därför på hur verksamheten uppfyller dessa krav. Som grund för bedömning av effektivitet används tre indikatorer.

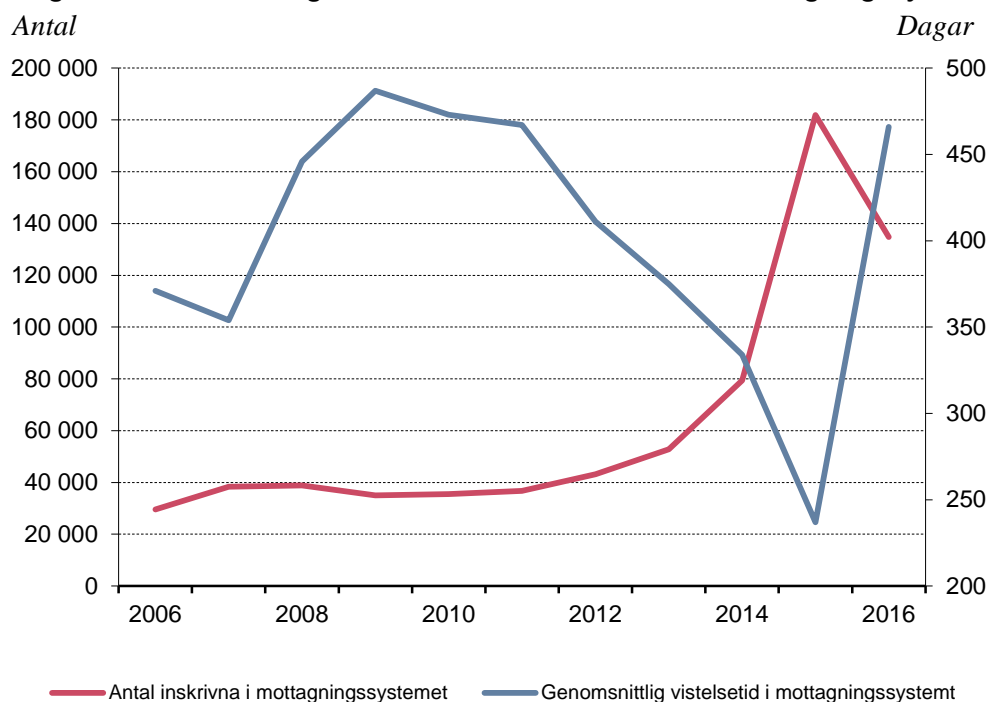
ESV väljer att analysera indikatorn vistelsetiden i mottagandet, eftersom det är den indikator som tydligast mäter tillståndet i den del av verksamheten som avser asylinvandring. ESV noterar att det finns ett flertal indikatorer redovisade i budgetpropositionen som inte benämns som resultatindikatorer utan är presenterade på en undernivå. ESV har även valt att redovisa en av dessa: antalet inskrivna i mottagningssystemet.⁶⁵ Förklaringen till valet är att antalet inskrivna i mottagningssystemet kan antas ha en stor påverkan på vistelsetiden. Det finns naturligtvis andra faktorer som påverkar vistelsetiden, t ex kapaciteten i mottagningssystemet eller hur asylrätten tillämpas, men antalet asylsökande bedöms ändå vara den faktor som har störst påverkan. Dessutom är det en relevant indikator för att kunna se resultatet av den förda migrationspolitiken.

ESV anser att målet att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten egentligen är två mål, dels långsiktigt hållbar migrationspolitik, dels värna

⁶⁵ | BP 17 redovisas genomsnittligt antal inskrivna fördelat på boendeform 2010-2015 i diagram 2.9 s.24.

asylrätt. För att målen ska vara mätbara så bör de definieras. För ett vidare resonemang kring detta se avsnitt 6.8.5.

Diagram 1 Genomsnittlig vistelsetid och antal inskrivna i mottagningssystemet



Källa: Migrationsverket

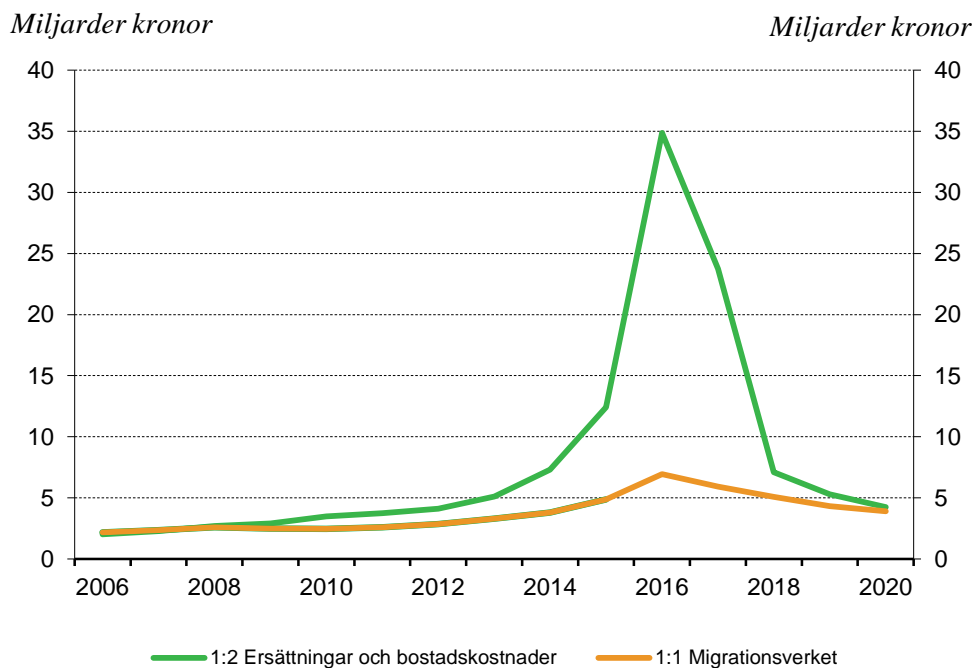
Diagram 1 visar utvecklingen för antalet asylsökande som är inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem i slutet av varje år samt genomsnittlig vistelsetid för dessa under perioden 2006–2016. Vistelsetiden minskar för varje år under perioden 2009–2015 för att därefter vända kraftigt uppåt som en följd av migrationskrisen under hösten 2015. Antalet inskrivna ligger på en jämn nivå fram till och med 2011 för att accelerera under perioden 2012–2015. Under 2016 har antalet inskrivna minskat kraftigt. Gällande relationen till målen så går det inte säga om asylrätten värnas men det är rimligt att anta att den stramare migrationspolitiken under 2016 har ett samband med målsättningen om att den ska vara långsiktigt hållbar.

6.8.3 Anslag

De valda indikatorerna ställs i relation till anslagen 1:1 *Migrationsverket* samt 1:2 *Ersättningar och bostadskostnader*. Valda anslag utgör en väsentlig del av utgiftsområdet. Under år 2006 till 2015 motsvarade utgifterna på anslagen mellan 82 procent och 92 procent av de totala utgifterna för utgiftsområdet. Under

prognosperioden 2017–2020 sjunker andelen det sista året ned till cirka 74 procent av de totala utgifterna.

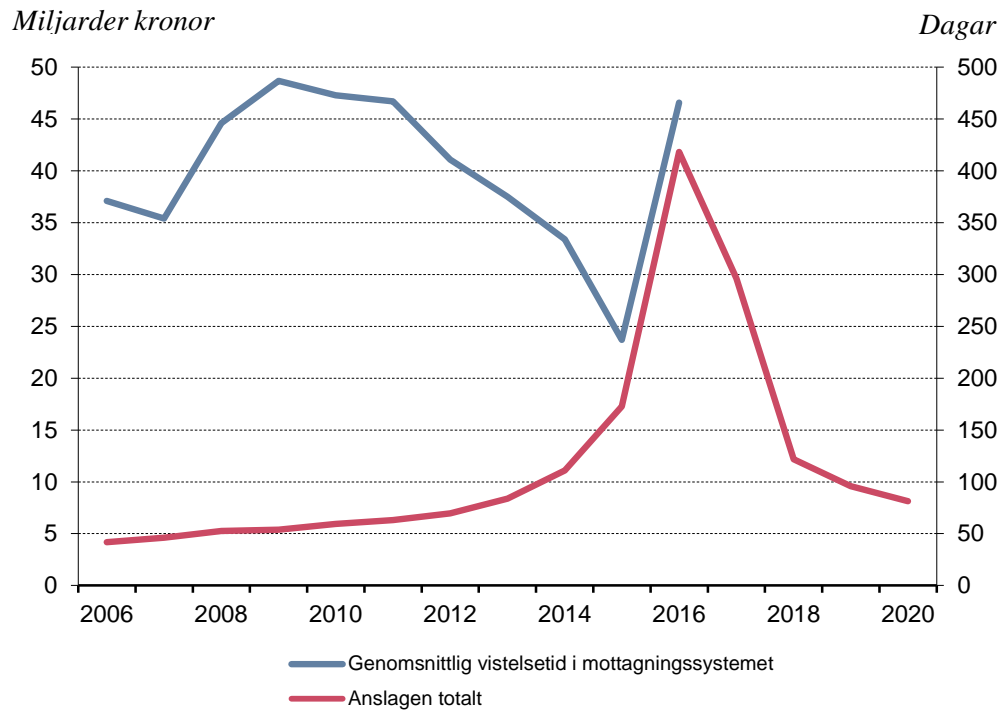
Diagram 2 Utgiftsutveckling år 2006–2020 för 1:1 Migrationsverket och 1:2 Ersättningar och bostadskostnader



Källa: ESV och BP 17

Diagram 2 visar att utgifterna för anslaget 1:2 *Ersättningar och bostadskostnader* ökar fram till och med 2015 och att prognosen för 2016 är att de ökar ytterligare. Trenden är sedan nedåtgående från 2017 och framåt. Utgifterna för 1:1 *Migrationsverket* har en jämnare utveckling fram till och med 2011 då utgifterna sakta börjar öka och de beräknas sedan öka fram till och med 2016.

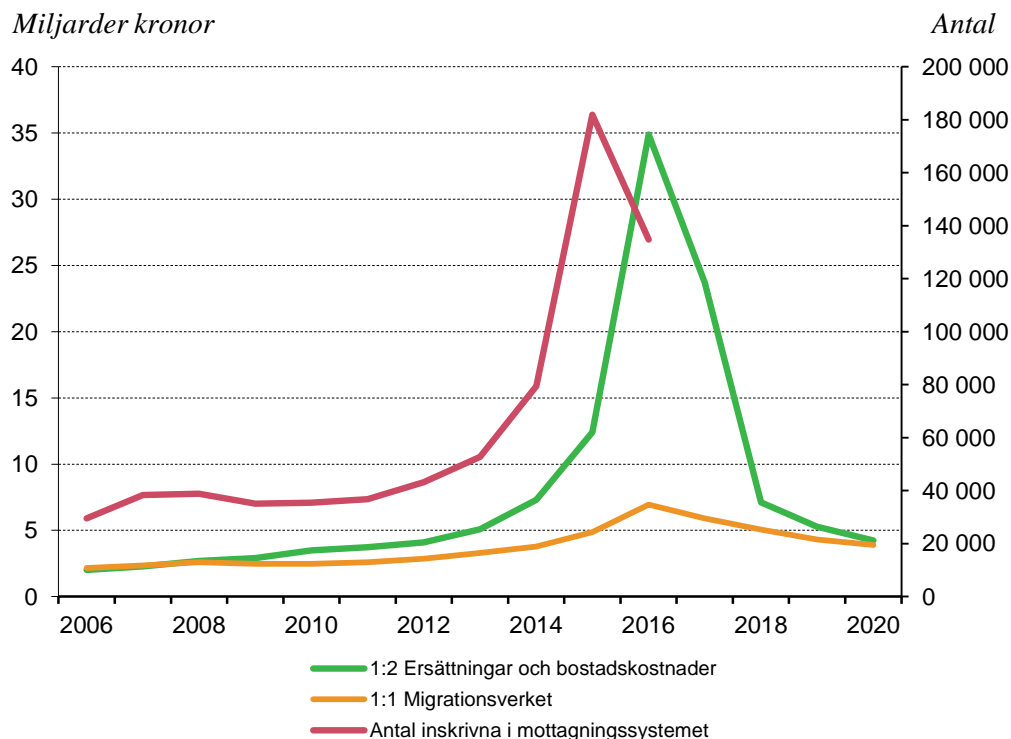
6.8.4 Utveckling av indikatorer och anslag över tid

Diagram 3 Genomsnittlig vistelsetid samt utgiftsutveckling för anslagen totalt

Källa: Migrationsverket, ESV och BP 17

Diagram 3 ovan visar genomsnittlig vistelsetid i mottagningssystemet och summan av anslagen 1:1 *Migrationsverket* och 1:2 *Ersättningar och bostadskostnader*. Som redan beskrivits under diagram 1 minskar vistelsetiden för varje år under perioden 2009–2015 för att därefter vända kraftigt uppåt som en följd av migrationskrisen under hösten 2015. Utgifterna ökar under hela perioden fram till 2015 och de beräknas öka fram till 2016 för att sedan vända nedåt från och med 2017.

Diagram 4 Antal inskrivna i mottagningssystemet samt utgiftsutveckling för 1:1 Migrationsverket och 1:2 Ersättningar och bostadskostnader



Källa: Migrationsverket, ESV och BP 17

Diagrammet visar antalet inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem samt utfallen på anslagen 1:1 Migrationsverket och 1:2 Ersättningar och bostadskostnader 2006–2020. Sambandet mellan antalet inskrivna i mottagningssystemet och utgifterna för ersättningar och bostadskostnader är tydligt. Även Migrationsverkets anslag ökar i samband med att antalet inskrivna i mottagningssystemet ökar.

6.8.5 ESV:s reflektioner

Målet att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten är egentligen två mål, dels långsiktigt hållbar migrationspolitik, dels värna asylrätten. Det är svårt att mäta eller värdera detta. Det går inte att med säkerhet säga om de valda indikatorerna mäter det ena eller det andra målet. Däremot visar de en lägesbild från vilken man kan dra en del slutsatser men det finns en rad andra faktorer som behöver beaktas vid en bedömning.

6.9 Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg

Utgiftsområdet omfattar områdena hälso- och sjukvårdspolitik, folkhälsopolitik, funktionshinderspolitik, politik för sociala tjänster – omsorg om äldre, individ- och familjeomsorg, personer med funktionsnedsättning samt barnrättspolitik.

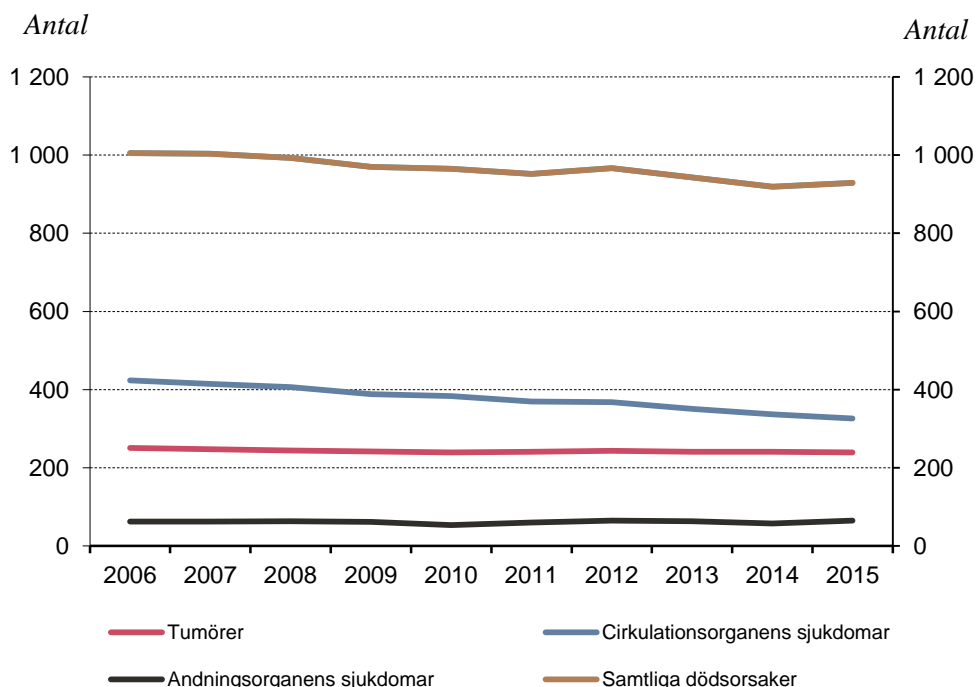
6.9.1 Mål

Målen presenteras per delområde. ESV väljer att analysera målet inom området hälso- och sjukvårdspolitik som innebär att befolkningen ska erbjudas en behovsanpassad och effektiv hälso- och sjukvård av god kvalitet. En sådan vård ska vara jämlik, jämställd och tillgänglig.

6.9.2 Indikatorer

ESV anser att det rimligt att göra antagandet att en vård av god kvalitet genererar en lägre dödlighet. Vi har därför valt indikatorn dödlighet efter diagnos i några av de stora sjukdomsgrupperna. Indikatorn kan i viss mån kopplas till läkemedelsförmånen. Statistik om dödlighet i olika sjukdomsgrupper nämns i budgetpropositionen och statistiken finns i Socialstyrelsens databas med dödsfallsstatistik.

Diagram 1 Antal döda per 100 000 invånare, samtliga dödsorsaker och i några av de stora sjukdomsgrupperna



Källa: Socialstyrelsen

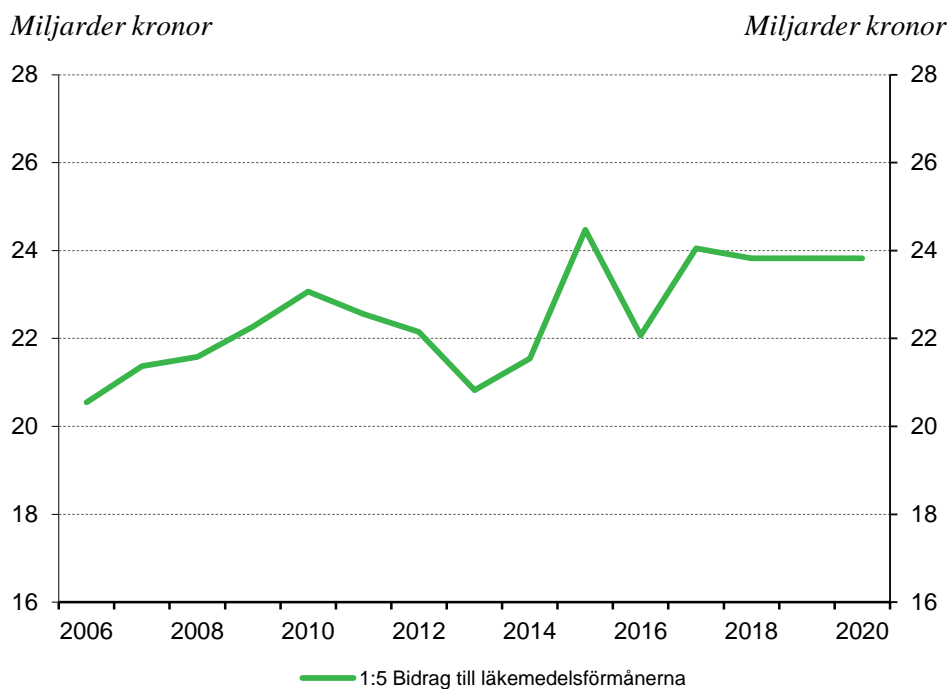
Diagrammet visar att antal döda per 100 000 invånare totalt sett har minskat vilket är i enlighet med målet. Det är framför allt antalet döda i cirkulationsorganens sjukdomar som har minskat. Även antalet döda i tumörer har minskat något medan antalet döda i andningsorganens sjukdomar har ökat under tidsperioden.

6.9.3 Anslag

Den valda indikatorn kan i viss mån kopplas till anslag 1:5 *Bidrag för läkemedelsförmånerna*. Anslaget stod år 2015 för cirka 38 procent av de totala utgifterna för utgiftsområdet.⁶⁶

Läkemedelsförmånen är till för att ge patienter skydd mot höga sammanlagda kostnader. Den del patienten själv betalar blir lägre ju högre sammanlagda kostnader patienten har haft för läkemedel under en 12-månadersperiod.

Diagram 2 Utgiftsutveckling år 2006–2020 för 1:5 Bidrag för läkemedelsförmånerna



Källa: ESV och BP 17

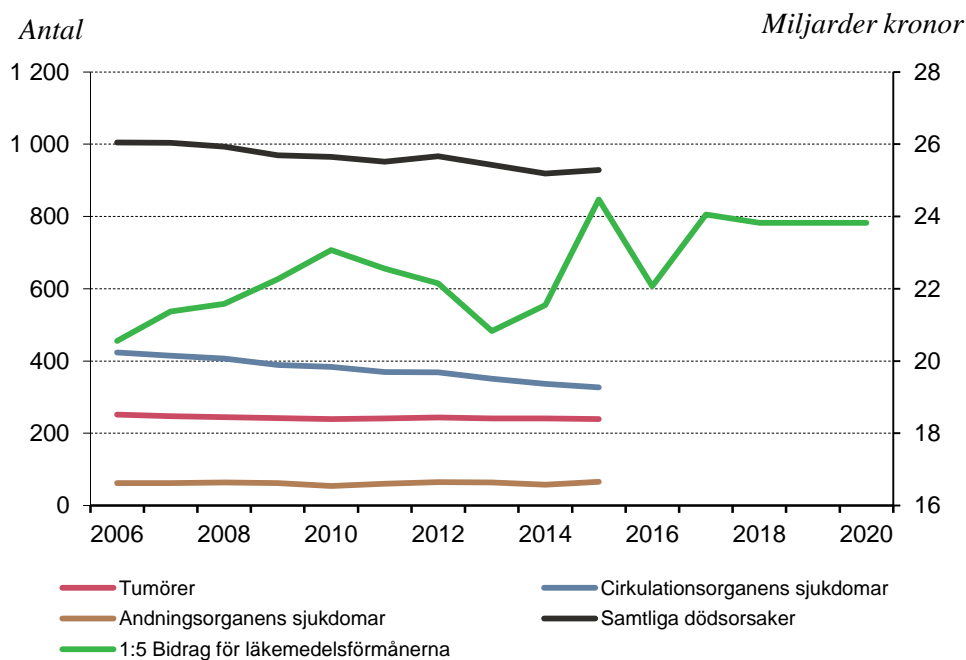
För anslag 1:5 *Bidrag till läkemedelsförmånerna* har utgifterna ökat något mellan 2006–2015. I budgetpropositionen för 2017 beräknas utgifterna därefter öka

⁶⁶ För vissa år har utgifterna bestämts i en överenskommelse mellan regeringen och Sveriges kommuner och landsting. För andra år har regeringen fattat beslut löpande om utbetalningarna. Utbetalningarna sker med två månaders förskjutning (med något undantag). I början av varje år sker vanligtvis också en slutreglering av föregående års kostnader.

ytterligare fram till 2020. Cirka hälften av minskningen mellan 2015 och 2016 beror på en engångseffekt om 1,8 miljarder kronor då en utbetalning av bidrag som normalt borde ha gjorts i januari 2016 istället gjordes i december 2015.

6.9.4 Utveckling av indikatorer och anslag över tid

Diagram 3 Antal döda per 100 000 totalt och i några stora sjukdomsgrupper samt utgiftsutveckling 1:5 Bidrag för läkemedelsförmånerna



Källa: Socialstyrelsen, ESV och BP 17

Anslagsutvecklingen har varierat över tid men sett över hela tidsperioden ökar utgifterna. Vi kan inte utläsa något tydligt samband mellan indikatorns och anslagets utveckling i diagrammet även om kurvorna under vissa år utvecklas i samma riktning.

6.9.5 ESV:s reflektioner

Vården ska vara jämlik, jämställd och tillgänglig. Läkemedelsförmånen bidrar sannolikt till en mer jämlik och jämställd vård eftersom den sänker kostnaderna för en rad mediciner, vilket gör det mer möjligt även för dem med låga inkomster att köpa läkemedel. Diagrammet visar att samtidigt som bidraget till läkemedelsersättningen har ökat så har antalet döda per 100 000 invånare minskat något över tiden.

Läkemedelsförmånen utgör bara en liten del av den vård medborgarna möter. För att veta hur stor effekt just läkemedelsförmånen har på dödligheten bör frågan studeras särskilt.

6.10 Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning

Utgiftsområdet omfattar bland annat sjukpenning, rehabiliteringspenning, sjuk- respektive rehabiliteringspenning i särskilda fall. Utgiftsområdet omfattar även myndigheterna Försäkringskassan och Inspektionen för socialförsäkringen.

6.10.1 Mål

Målet för utgiftsområdet är att frånvaron från arbete på grund av sjukdom ska ligga på en långsiktigt stabil och låg nivå. Målet preciseras i tre punkter:

- sjukfrånvaron ska inte variera mer än inom ramen för normala säsongsvariationer,
- osakliga regionala skillnader i sjukfrånvaron ska inte förekomma, och
- nivån på sjukfrånvaron ska vara i linje med motsvarande system och förmåner inom EU och OECD.

6.10.2 Indikatorer

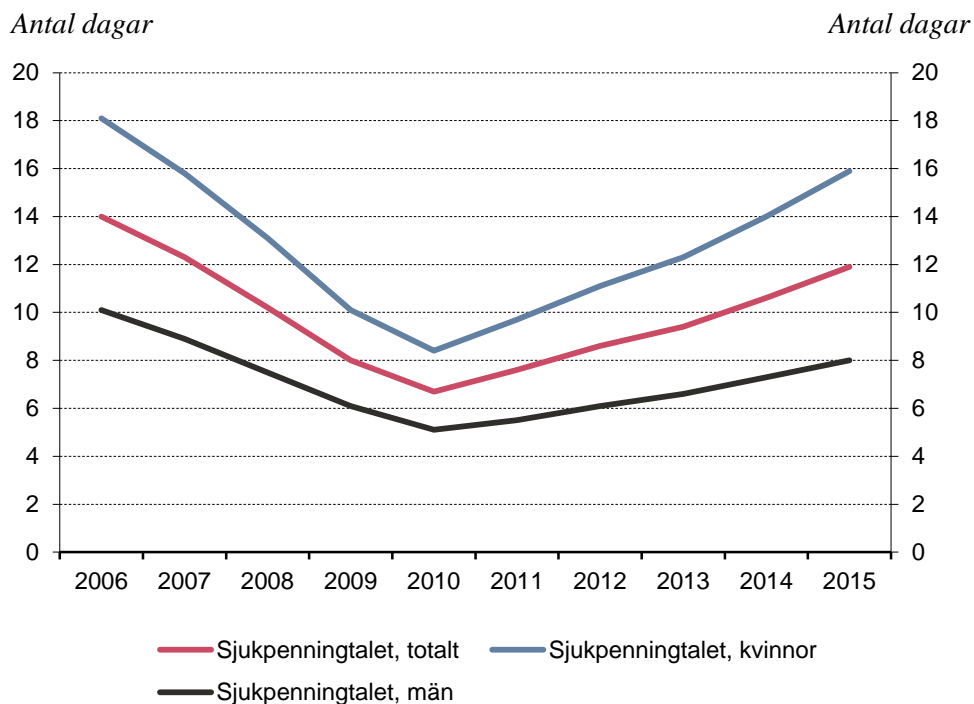
Inom området finns fyra centrala indikatorer:

- ohälsotalet, antal heldagar per år som personer i åldern 16–64 år i genomsnitt har sjukpenning, rehabiliteringspenning eller sjuk- och aktivitetsersättning,
- sjukpenningtalet, antal heldagar per år som personer i åldern 16–64 år i genomsnitt har sjuk- eller rehabiliteringspenning,
- antal pågående sjukfall, och
- antal nybeviljade sjukersättningar och aktivitetsersättningar.

Indikatorerna kan även användas för att göra jämförelser mellan bland annat regioner, länder och kön.

Vi har valt indikatorn sjukpenningtalet som enligt vår bedömning är relevant i förhållande till målet.

Diagram 1 Sjukpenningtalet, kvinnor och män



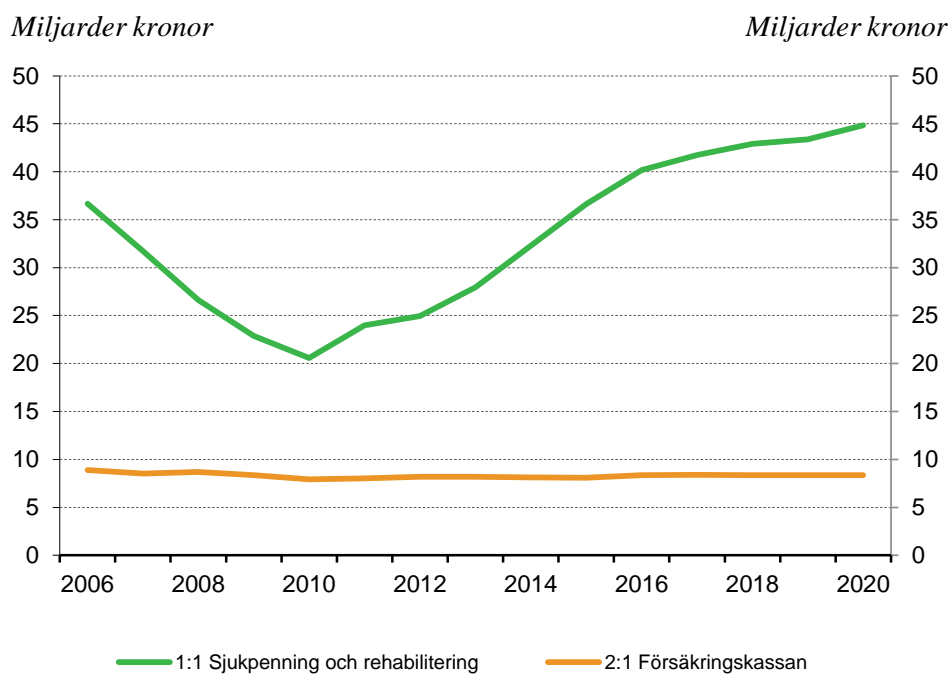
Källa: Försäkringskassan

I diagrammet ovan syns utvecklingen för sjukpenningtalet för män och kvinnor och totalt. Utvecklingen för alla tre linjerna är densamma. Sjukpenningtalet sjönk fram till 2010, därefter har det ökat. Det är kvinnorna som har det högsta sjukpenningtalet. År 2006 var det 18,1 dagar och minskade sedan ner till som lägst 8,4 dagar år 2010. År 2015 ökade sjukpenningtalet för kvinnor till 15,9 dagar. Männerna hade 2006 ett sjukpenningtal på 10,1 dagar vilket minskade till som lägst 5,1 dagar år 2010. År 2015 hade det ökat till 8 dagar för männen. Det totala sjukpenningtalet låg år 2015 på 11,9 dagar. Utvecklingen för sjukpenningtalet gick i riktning mot målet fram till 2010 men har sedan dess gått i motsatt riktning. Målet är att få ner sjukpenningtalet till 9,0 dagar år 2020.

6.10.3 Anslag

ESV har valt anslag 1:1 *Sjukpenning och rehabilitering* för att det står för en stor del av utgifterna inom utgiftsområdet, 36 procent. Vi bedömer även att det har koppling till den valda indikatorn och till målet. Ett ökat antal sjuka ökar både utgifterna och indikatorn. Vi har även valt att ta med anslaget 2:1 *Försäkringskassan*. Det beror på att åtgärder för att minska sjukpenningtalet finansieras från detta anslag. Anslaget 2:1 *Försäkringskassan* står för 8 procent av utgifterna.

Diagram 2 Utgiftsutveckling år 2006–2020 för 1:1 Sjukpenning och rehabilitering samt 2:1 Försäkringskassan



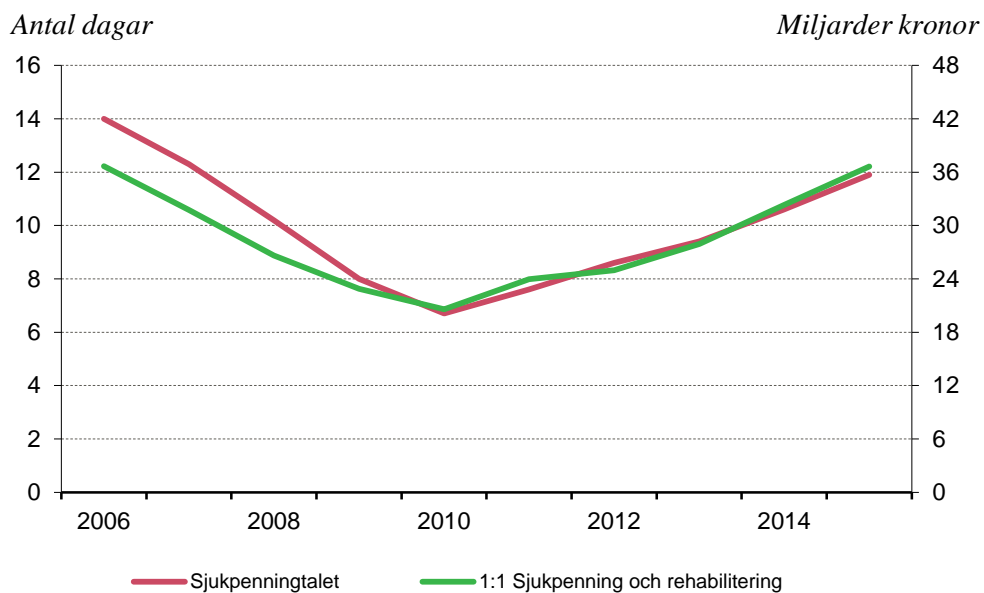
Källa: ESV och BP 17

Utgifterna för anslag 1:1 *Sjukpenning och rehabilitering* sjönk fram till 2010 till 21 miljarder kronor. Prognosen är att utgifterna kommer att mer än fördubblas till 45 miljarder kronor år 2020.

Anslag 2:1 *Försäkringskassan* har legat konstant under hela perioden och pendlat mellan 8–9 miljarder kronor.

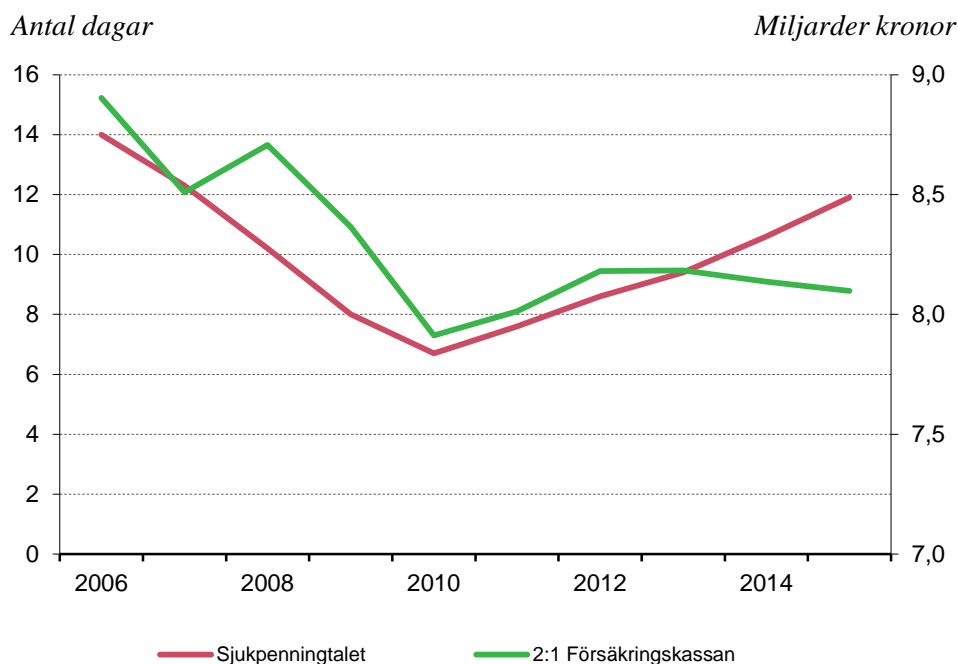
6.10.4 Utveckling av indikatorer och anslag över tid

Diagram 3 Sjukpenningtalet samt utgiftsutveckling 1:1 Sjukpenning och rehabilitering



Källa: Försäkringskassan, ESV och BP 17

Utvecklingen för anslag 1:1 Sjukpenning och rehabilitering och indikatorn sjukpenningtalet går åt samma håll.

Diagram 5 Sjukpenningtalet samt utgiftsutveckling för 2:1 Försäkringskassan

Källa: Försäkringskassan, ESV och BP 17

Något samband mellan utvecklingen för anslaget 2:1 Försäkringskassan och sjukpenningtalet kan vi inte utläsa av diagrammet. Sjukpenningtalet har en nedgång följt av en uppgång medan anslaget har en vikande utveckling.

6.10.5 ESV:s reflektioner

Sjukpenningtalet har ökat kraftigt sedan 2010. Regeringen bedömer i budgetpropositionen att målet om en långsiktigt låg och stabil sjukfrånvaro därmed inte är uppfyllt. Dessutom konstateras att det finns regionala skillnader.

Sjukskrivningar påverkas i stor utsträckning av yrke och utbildning där låg inkomst och serviceyrken ökar risken för ohälsa. Vidare har kvinnor och män som arbetar i yrken med nära kontakt med brukare av olika typer av välfärdstjänster eller andra personliga tjänster en högre genomsnittlig risk att bli sjukskrivna på grund av psykisk ohälsa. Framförallt är det de psykiatriska diagnoserna bli allt vanligare. Kvinnor i Sverige är mer sjukskrivna än män i Sverige och har högre sjukfrånvaro än kvinnor i andra EU-länder.

6.11 Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Redovisningen av de allmänna pensionerna är uppdelad på två avsnitt i budgeten. Dels den inkomstgrundande ålderspensionen, som redovisas under Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget, dels grundskyddet för äldre och ersättning till efterlevande som redovisas under detta utgiftsområde. Utgiftsområdet omfattar garantipension, bostadstillägg för pensionärer, äldreförsörjningsstöd samt efterlevandepensioner till vuxna. Utgiftsområdet innefattar även Pensionsmyndigheten.

6.11.1 Mål

Målen för utgiftsområdet är att kvinnor och män med låg eller ingen inkomstrelaterad pension ska garanteras ett värdesäkrat grundskydd. Efterlevande make ska ges ett rimligt stöd för att klara omställningen efter ett dödsfall. Administration och förvaltning av ålderspensionssystemet ska bedrivas med låga kostnader och till nytta för pensionärer och pensionssparare. Informationsgivningen ska ge pensionsspararna goda möjligheter att bedöma sin framtida pension och vad som påverkar den. Kunskapen om livsinkomstens betydelse för den framtida pensionen ska öka för kvinnor och män.

Vi har valt att titta närmare på målsättningen att kvinnor och män med låg eller ingen inkomstrelaterad pension ska garanteras ett värdesäkrat grundskydd. Grundskyddet ska tillgodoses genom garantipensionen (GARP), bostadstillägg till pensionärer (BTP) samt äldreförsörjningsstöd (ÅFS).

6.11.2 Indikatorer

De centrala indikatorer som används för att redovisa resultatet inom utgiftsområdet är:

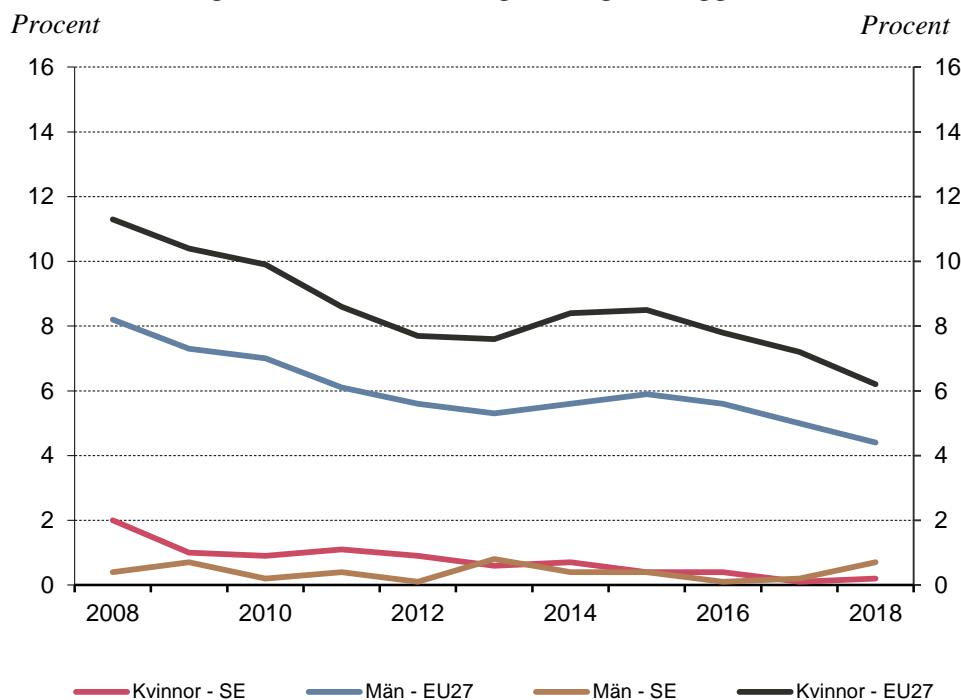
- den allmänna pensionens utveckling och omfattning,
- risk för låg ekonomisk standard, förmånernas utveckling och omfattning och bidrag till ett värdesäkrat grundskydd, och
- efterlevandes relativa ekonomiska standard.

Vi gör bedömningen att samtliga indikatorer går att koppla till målet. Vi har valt att titta vidare på indikatorn risk för låg ekonomisk standard eftersom den enligt vår bedömning kopplar till målet. Grundskyddet i pensionssystemet ska bidra till att upprätthålla en rimlig levnadsstandard för pensionärerna.

Fattigdom kan mätas i absoluta eller relativa termer. I budgetpropositionen redovisas materiell deprivation som ett mått på den absoluta fattigdomen bland pensionärer. För att räknas till gruppen som lider materiell deprivation ska man inte ha råd med

minst tre av nio nödvändiga varor eller tjänster. Måttet visar hur bristen på förnödenheter utvecklas över tid.

Diagram 1 Andelen män och kvinnor 65 år och äldre i Sverige och i EU-27 som inte har tillräckliga inkomster för att tillgodose grundläggande behov

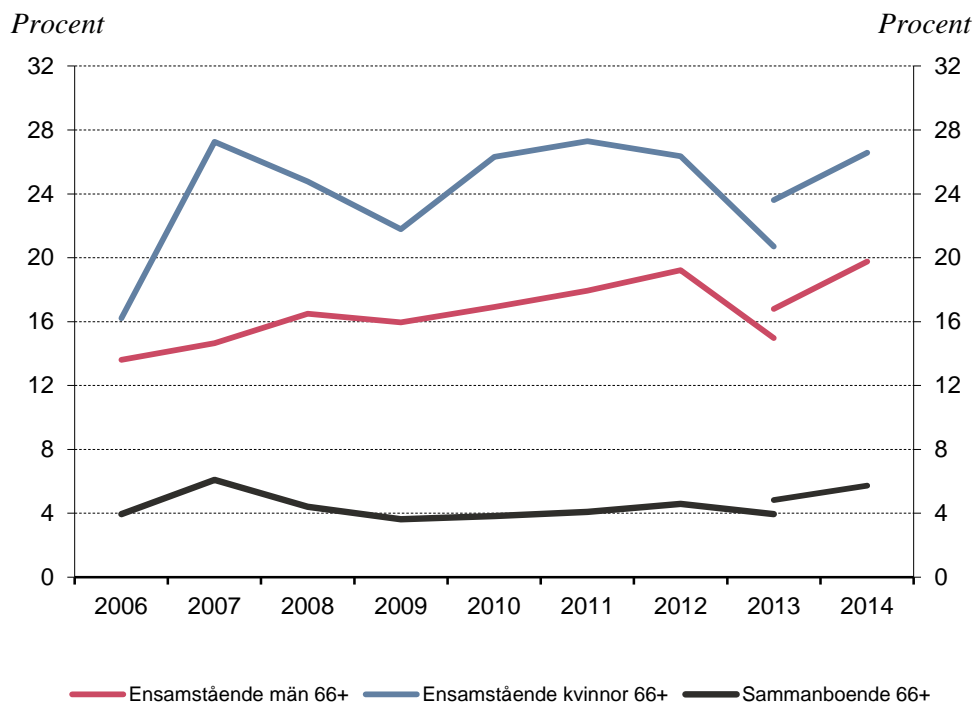


Källa: EU-SILC

Andelen kvinnor och män som inte har tillräckliga inkomster för att tillgodose sina grundläggande behov är låg jämfört med EU27-snittet. Andelen kvinnor som är fattiga mätt i absoluta termer minskar över tid och var 2015 endast 0,2 procent, vilket är i enlighet med målsättningen. Även utvecklingen för männen visar en nedåtgående trend fram till 2015, men har varierat något under tidsperioden. Bland männen beräknas andelen öka från 2017.

Den relativa fattigdomen visar hur den ekonomiska standarden utvecklas i jämförelse med standarden för befolkningen i stort. I budgetpropositionen mäts den relativa fattigdomen som andelen personer som har en inkomst som understiger 60 procent av medianinkomsten för samtliga i befolkningen.

Diagram 2 Andelen kvinnor och män över 65 år med låg ekonomisk standard



Källa: BP 17

Jämfört med nivån 2006 har den relativa fattigdomen bland äldre ökat. Den relativa fattigdomen har ökat som mest för ensamstående kvinnor, men även bland män och sammanboende har andelen fattiga ökat jämfört med 2006. Särskilt för ensamstående kvinnor över 66 år går utvecklingen i motsatt riktning mot målet.

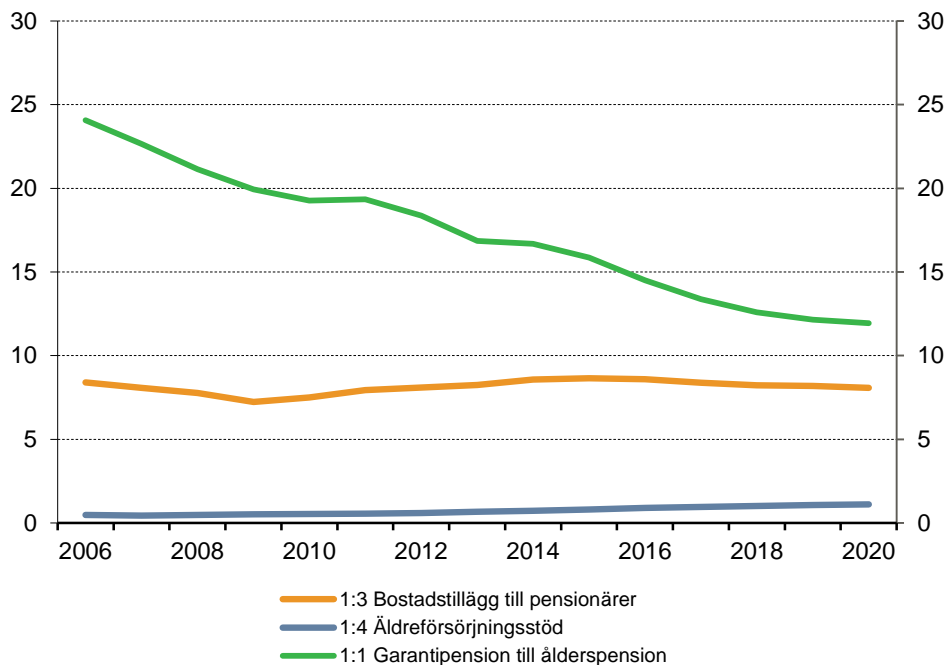
6.11.3 Anslag

Vi har valt de anslag som kan kopplas till grundskyddet för äldre det vill säga anslag 1:1 *Garantipension för ålderspension (GARP)*, 1:3 *Bostadstillägg för pensionärer (BTP)* och 1:4 *Äldreförsörjningsstöd (ÅFS)*. Tillsammans utgör dessa anslag 66 procent av de totala utgifterna under utgiftsområdet enligt 2015 års utfall.

Diagram 3 Utgiftsutveckling 2006–2020 för de valda anslagen

Miljarder kronor

Miljarder kronor

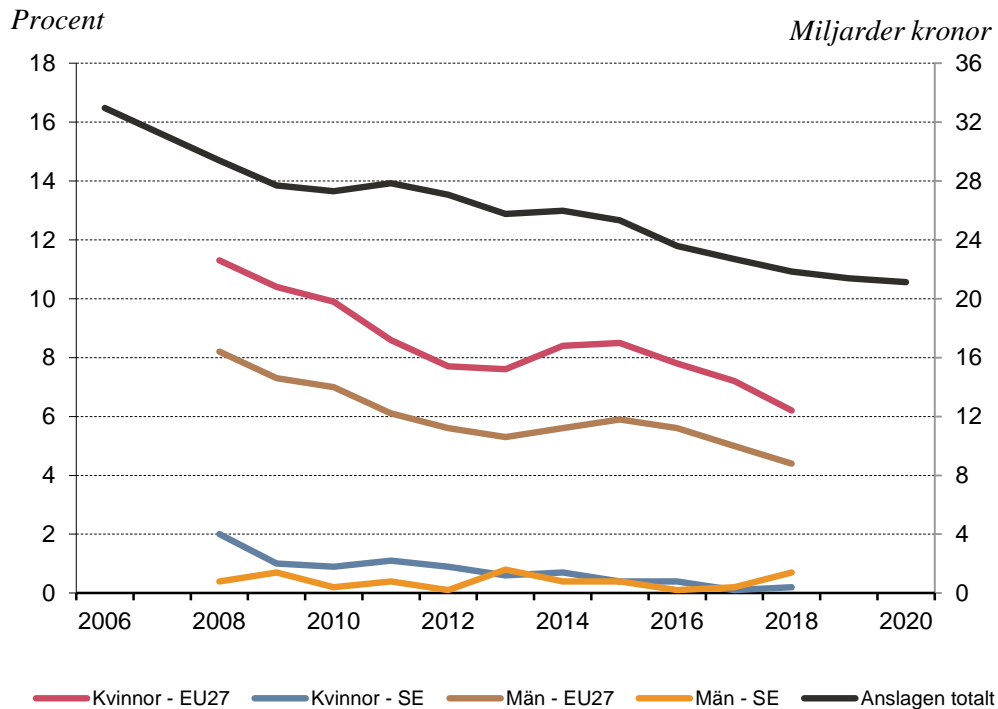


Källa: ESV och BP 17

Utgifterna både för GARP och BTP har minskat sedan 2006, medan utgifterna för ÄFS var något högre 2015 än 2006. Medan GARP minskat kontinuerligt sedan 2006 så har BTP legat tämligen stabilt sedan 2009. Under prognosåren bedöms nivåerna för grundskyddet ligga ganska stabilt.

6.11.4 Utveckling av indikatorer och anslag över tid

Diagram 4 Andelen män och kvinnor 65 år och äldre i Sverige och i EU-27 som inte har tillräckliga inkomster för att tillgodose grundläggande behov samt utgiftsutvecklingen för anslagen totalt

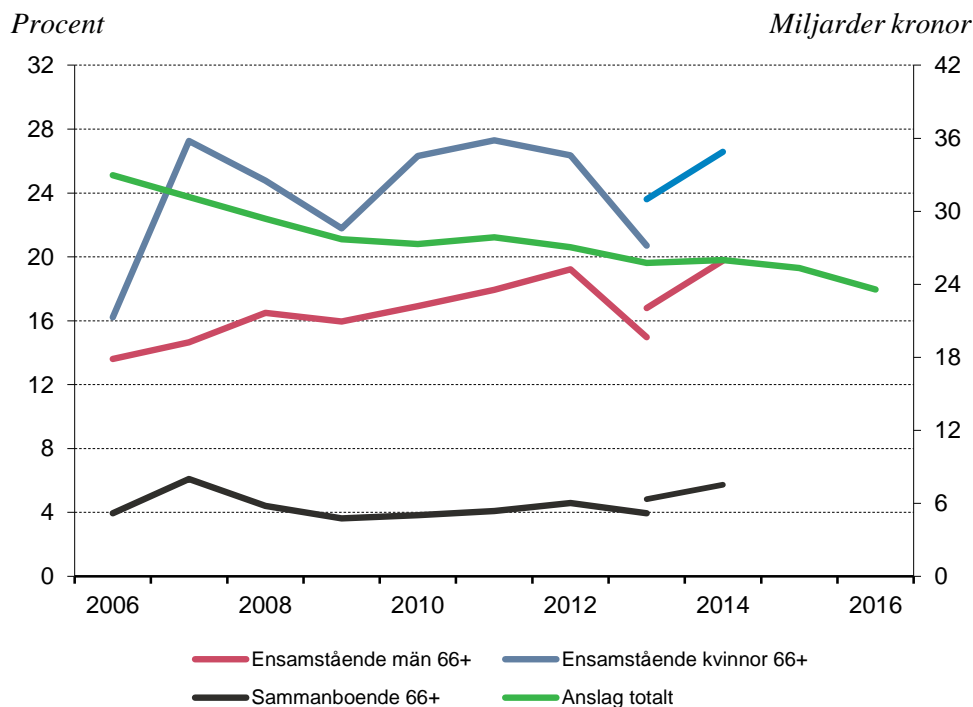


Källa: EU-SILC, ESV och BP 17

Diagrammet visar att utgifterna för anslagen minskar medan utfallet för indikatorn har varierat över tid, men minskat fram till 2015. När det gäller grundskyddet för äldre så är sambandet mellan indikatorer och anslag mycket svagt. Det är fullt möjligt att utgifterna minskar samtidigt som fattigdomen minskar och man kan även tänka sig att fattigdomen ökar samtidigt som anslagen ökar.

När det gäller fattigdomen i absoluta termer (diagram 1) så bör ju den, med hänsyn till förmånernas konstruktion ligga på en någorlunda konstant låg nivå. Stora svängningar i bostadskostnaderna bör dock kunna leda till förändringar också av den absoluta fattigdomen.

Diagram 5 Andelen kvinnor och män över 65 år med låg ekonomisk standard samt utgiftsutvecklingen för anslagen totalt



Källa: ESV och BP 17

Vad den relativa fattigdomen beträffar så påverkas den av övriga gruppers disponibelinkomstutveckling, exempelvis ger reallöneökningar upphov till att den relativa fattigdomen bland pensionärer ökar. När det gäller utvecklingen av anslagen så bestäms den i hög grad av utvecklingen av den inkomstgrundade ålderspensionen. Indikatorns och anslagets utveckling sammanfaller under delar av tidsperioden men vi kan inte se att någon koppling finns.

6.11.5 ESV:s reflektioner

I budgetpropositionen redovisar regeringen en indikator för utvecklingen av den absoluta fattigdomen bland äldre (materiell deprivation). För att utvecklingen ska vara i linje med målen för utgiftsområdet bör andelen äldre som räknas som fattiga enligt denna indikator inte öka (egentligen borde den gå mot noll). Vad gäller kvinnorna så stödjer indikatorn bedömningen om en god måluppfyllelse. Däremot är måluppfyllelsen sämre när det gäller männen.

Man redovisar även utvecklingen av andelen pensionärer med relativt låg ekonomisk standard. Eftersom man inte preciserar vad som avses med värdesäkrat grundskydd är det svårt att säga om det ska definieras i relativa eller absoluta termer. Men givet att det ska definieras i relativa termer så fordras att andelen pensionärer med låg

ekonomisk standard minskar för att måluppfyllelsen ska kunna sägas vara god. Av diagram 2 framgår att så inte är fallet. Andelen pensionärer med låg ekonomisk standard ökar bland ensamstående kvinnor, ensamstående män och sammanboende.

Att man i målformuleringen inte särskilt nämner att den relativa nivån på ekonomisk standard ska garanteras kan tolkas som att ambitionsnivån enbart sträcker sig till att garantera att inkomsterna ska räcka till lika mycket över tid (att täcka grundläggande behov). Värdesäkringen skulle i så fall uppnås genom att förmånerna utvecklas i takt med konsumentpriserna. I en ekonomi med reallöneökningar leder en sådan ambitionsnivå till att den relativa fattigdomen kommer att öka för gruppen som omfattas av dessa förmåner. Det som möjligen skulle tala för att ambitionsnivån ändå är något högre är att regeringen i budgetpropositionen försöker belysa utvecklingen av de äldres ekonomiska standard både i absoluta och relativa termer.

Eftersom grundskyddet är konstruerat så att det garanterar en viss inkomstnivå, beror utgifterna under utgiftsområdet snarare på hur de inkomstgrundade ålderspensionerna utvecklas. Trots detta har fattigdomen ökat för männen, både i relativa och absoluta termer.

6.12 Utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn

Under utgiftsområdet finns tre typer av förmåner: Generella bidrag till exempel barnbidrag, försäkringar till exempel föräldraförsäkring samt behovsprövade bidrag till exempel bostadsbidrag och underhållsstöd.

Det finns tre mål och sex indikatorer.

6.12.1 Mål

Målen för den ekonomiska familjepolitiken är att den ska:

- bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer,
- bidra till ett jämställt föräldraskap, och
- minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och utan barn.

Vi har valt att titta närmare på målet att minska de ekonomiska skillnaderna mellan hushåll med och utan barn, samt målet att bidra till en god levnadsstandard för alla barnfamiljer.

6.12.2 Indikatorer

De indikatorer som används för att följa upp målen ovan är:

- barnafödandet,
- barnfamiljernas inkomstutveckling,
- de familjeekonomiska stödets betydelse för hushållens inkomster,
- barnhushåll med låg ekonomisk standard,
- föräldrarnas användning av föräldraförsäkring, och
- föräldrarnas arbetskraftsdeltagande.

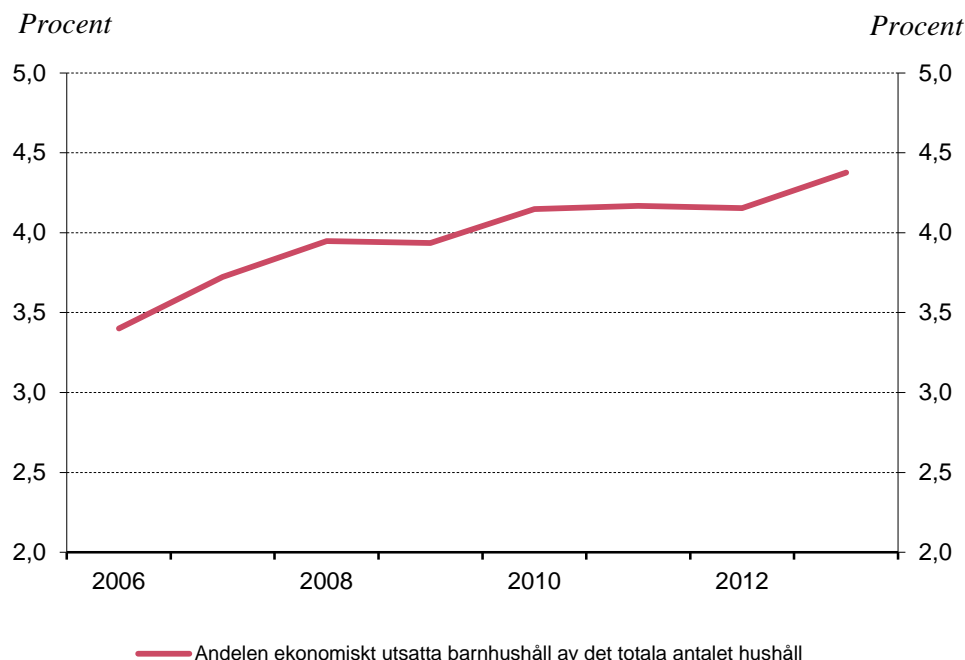
Vi har valt att titta närmare på indikatorn barnhushåll med låg ekonomisk standard. Vi gör bedömningen att indikatorn går att applicera på de två valda målen ovan.

Som tidigare nämnts kan den inkomstgräns som används för att beskriva låg ekonomisk standard antingen vara absolut eller relativ. Den absoluta inkomstgränsen utgår från en bestämd gräns som skrivs fram med konsumentprisindex. Vi har valt det relativa inkomstmåttet som innebär att hushåll med inkomster under 60 procent av medianinkomsten anses ha låg ekonomisk standard. Vi anser att det är ett bra mått eftersom det sätter hushållens inkomster i relation till varandra och barnhushållens situation bedöms utifrån det samhälle de lever i. Det är ett internationellt vedertaget mått på låg ekonomisk standard och är det mått som EU använder.

Istället för att titta på antalet barnhushåll med låg ekonomisk standard, vilket eventuellt är mer i linje med indikatorn, har vi valt att ta fram statistik för andelen ekonomiskt utsatta barnhushåll i förhållande till det totala antalet hushåll. Antal kan vara missvisande eftersom befolkningen ökar, det gör det mer intressant att titta på hur andelen förändras över tid.

Statistiken gällande andelen ekonomiskt utsatta barnhushåll är hämtad från Statistiska centralbyråns (SCB) undersökning Hushållens ekonomi (HEK). Den sista undersökningen publicerades 2014 och avser 2013. Sedan dess har en ny undersökning som bygger på registerdata för 2011–2014 gjorts, vi har dock valt att inte använda den eftersom urvalet inte är helt jämförbart med tidigare undersökning.

Diagram 1 Andelen ekonomiskt utsatta barnhushåll av totala hushåll



Källa: SCB

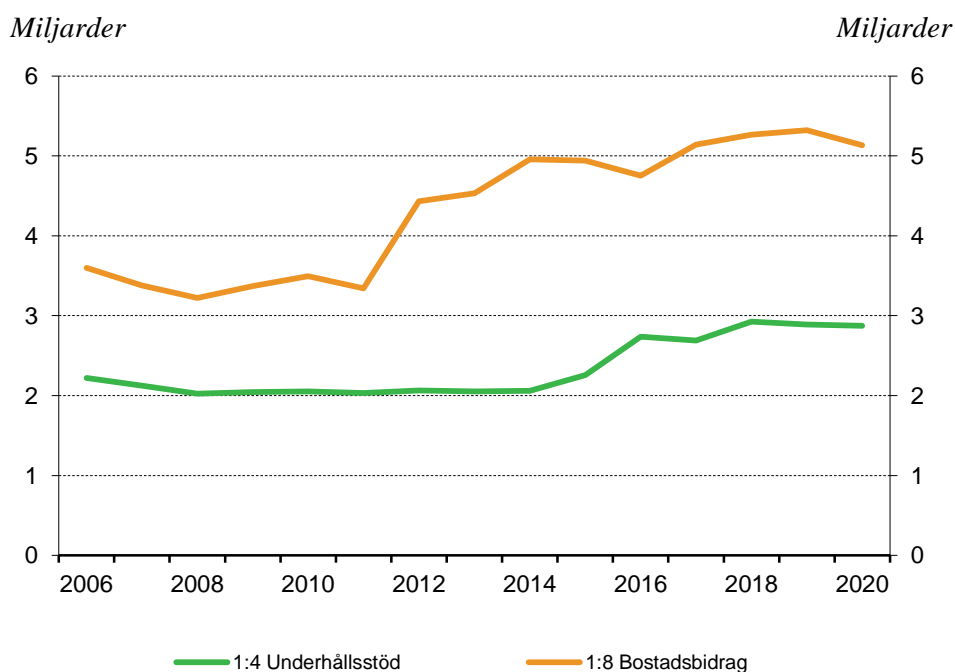
Andelen ekonomiskt utsatta barn ökade med knappt 29 procent under åren 2006–2013. Målen uttrycker att den ekonomiska familjepolitiken ska bidra till en god levnadsstandard för alla barnfamiljer. Indikatorn visar att utvecklingen går åt motsatt håll.

6.12.3 Anslag

Indikatorn barnhushåll med låg ekonomisk standard går att koppla till anslagen 1:3 *Underhållsstöd* och 1:8 *Bostadsbidrag*. År 2015 stod anslagen 1:1 *Barnbidrag* och

1:2 *Föräldraförsäkring* för knappt 78 procent av utgifterna inom utgiftsområdet och de valda anslagen svarade för knappt 9 procent. Anslagen 1:1 *Barnbidrag* och 1:2 *Föräldraförsäkring* bidrar naturligtvis också till att stärka ekonomiskt utsatta familjers ekonomi, men vi har valt att begränsa oss till underhållsstöd och bostadsbidrag eftersom de primärt riktar in sig på den grupp som indikatorn avser. De behovsprövade anslagen är också mest relevanta sett till målet om att minska de ekonomiska skillnaderna mellan hushåll med och utan barn, eftersom de är mer inkomstutjämnande jämfört med de allmänna bidragen.

Diagram 2 Utgiftsutveckling år 2006–2020 för 1:4 Underhållsstöd och 1:8 Bostadsbidrag



Källa: ESV och BP 17

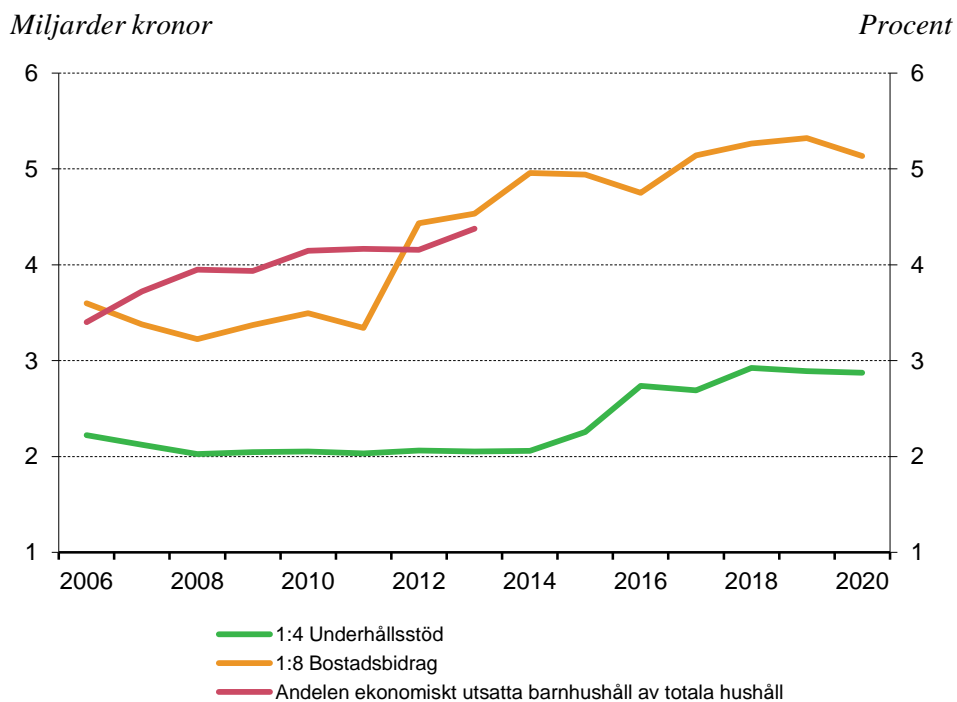
Utgifterna för bostadsbidraget varierar relativt mycket under åren 2006–2020. Sett över hela perioden väntas utgifterna öka med knappt 43 procent. Utgifterna styrs framför allt av utvecklingen på arbetsmarknaden, bostadskostnadsutvecklingen och regelförändringar, men även demografiska förändringar påverkar utgifterna. Den stora ökningen av utgifter 2012 beror på att bostadsbidraget höjdes det året. Från och med 2017 är inkomstgränsen för att kunna få bostadsbidrag höjd, senaste höjningen var 1997.⁶⁷

⁶⁷ Regeringens proposition 2016/17:1 Utgiftsområde 12.

Utgifterna för underhållsstödet väntas öka med knappt 30 procent under åren 2006–2020. Utgifterna bestäms av antalet barn som det lämnas underhållsstöd för, nivån på underhållsstödet samt det belopp som den bidragsskyldiga föräldern ska betala för att kompensera för statens kostnader. Den bidragsskyldiga föräldrarnas taxerade inkomst påverkar det beloppet, vilket gör anslaget konjunkturkänsligt. År 2015 höjdes underhållsstödet, vilket ledde till en nivåhöjning av utgifterna på anslaget.⁶⁸

6.12.4 Utveckling av indikatorer och anslag över tid

Diagram 3 Andelen ekonomiskt utsatta barnhushåll av totala hushåll samt utgiftsutveckling 1:4 Underhållsstöd och 1:8 Bostadsbidrag



Källa: SCB, ESV och BP 17

Det går inte att se något tydligt samband mellan indikatorns och anslagens utveckling. Under tidsperioden ökade andelen barnhushåll med låg ekonomisk standard med knappt 30 procent. Under samma period minskade underhållsstödet med knappt 8 procent. Bostadsbidraget däremot ökade med knappt 26 procent. Ökningen förklaras främst av höjningen av bostadsbidraget 2012.

6.12.5 ESV:s reflektioner

En bidragande förklaring till att det är svårt att se en direkt koppling mellan utgifterna på anslaget för bostadsbidrag och indikatorn är att inkomstgränsen för

⁶⁸ Regeringens proposition 2016/17:1 Utgiftsområde 12.

prövning av rätten till bostadsbidrag inte justerades under jämförelseperioden. Indikatorn däremot följer löneutvecklingen eftersom låg ekonomisk standard definieras som inkomster under 60 procent av medianinkomsten.

Målen för utgiftsområdet går i viss mån att koppla till indikatorerna, men ESV anser att indikatorerna är aningen grova eftersom de inte visar skillnaderna *mellan* olika grupper av barnfamiljer. Av resultatredovisningen i budgetpropositionen framgår att skillnaderna mellan hushåll med och utan barn minskat över tid, men undersökningar visar att skillnaderna är stora mellan ensamstående med barn och sammanboende med barn.

I den här jämförelsen har ESV valt att använda ett relativt inkomstmått och det visar att andelen av befolkningen som har en inkomst som understiger 60 procent av medianinkomsten har ökat. Andelen av befolkningen som lever i absolut fattigdom har dock minskat, även om den fortfarande är högre för barnhushåll än för hushåll utan barn. Högst är den för ensamstående utrikesfödda kvinnor. Det bör noteras att varken målen eller indikatorerna preciserar vad som anses vara en god ekonomisk standard. Det framgår heller inte hur liten andelen ekonomiskt utsatta barnhushåll ska vara för att målet ska anses vara uppnått.

6.13 Utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering

Utgiftsområdet omfattar integrationspolitik, politik mot diskriminering, jämställdhetspolitik och åtgärder mot segregation samt myndigheterna Diskrimineringsombudsmannen och Nämnden mot diskriminering.

6.13.1 Mål

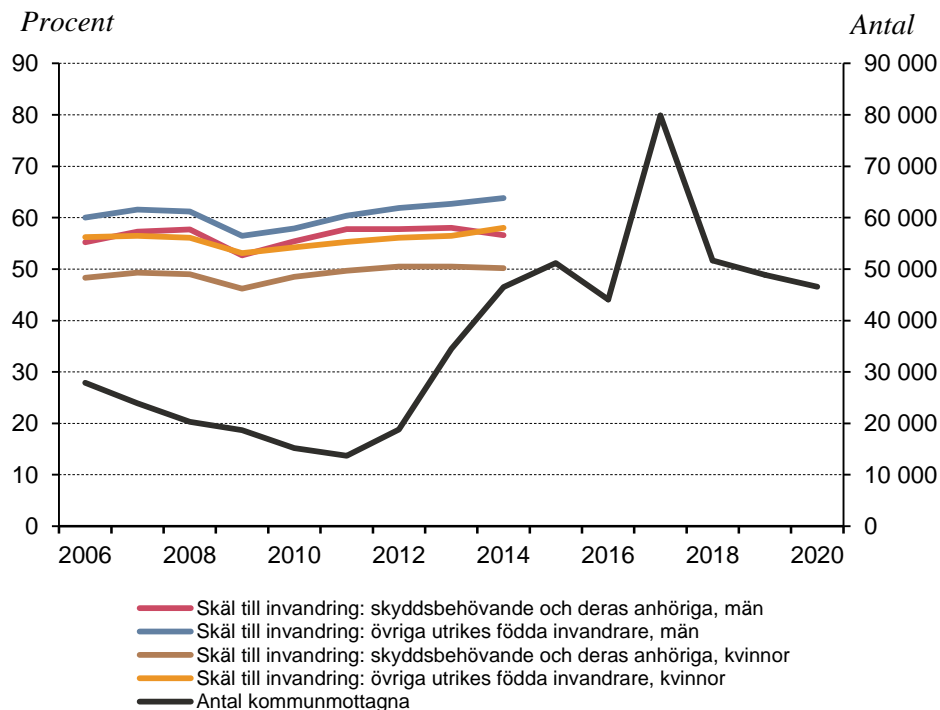
För de fyra första områdena ovan finns det av riksdagen beslutade mål. ESV väljer målet för integrationspolitiken som är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Orsaken är att utgifterna för integrationspolitiken, som redovisas under delområdet nyanlända invandrares etablering står för en övervägande andel av utgifterna inom utgiftsområdet, cirka 98 procent av de totala utgifterna 2015.

6.13.2 Indikatorer

I budgetpropositionen redovisas indikatorer som används för att redovisa resultat för integration inom området arbetsmarknad, utbildning och hälsa. Dessutom anges att bedömningsgrunder för resultat av insatser inom utgiftsområdet baseras på återrapporteringar från ansvariga myndigheter.

ESV väljer två indikatorer, dels andelen utrikes födda män och kvinnor i arbete eftersom det är en viktig faktor för en fungerande integration, dels antalet kommunmottagna flyktingar med uppehållstillstånd, eftersom finansieringen av detta är en väsentlig del av utgiftsområdet.

Diagram 1 Antal kommunmottagna flyktingar samt andel invandrare i heltidsarbete



Källa: SCB, Migrationsverket och BP 17

Andelen utrikes födda män och kvinnor i arbete är uppdelade i två kategorier, skyddsbehövande och deras anhöriga samt övriga. Övriga består bland annat av arbetskraftsinvandrare. Registerdata för detta finns än så länge fram till och med 2014.⁶⁹

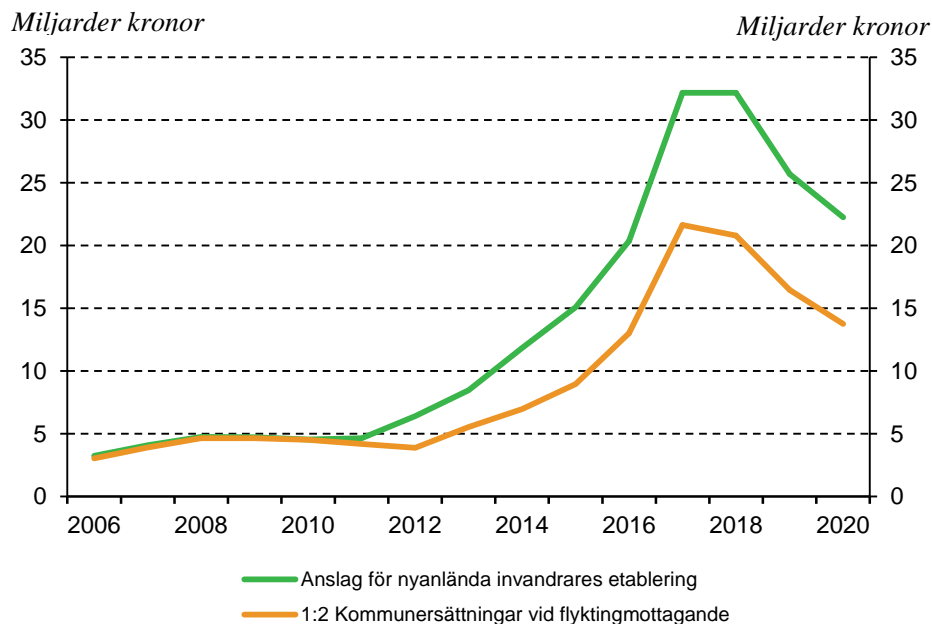
Andelen invandrare i heltidsarbete ökar vilket enligt ESV:s bedömning är i enlighet med målen för integrationspolitiken. Antalet kommunmottagna ökade kraftigt fram till 2015 och beräknas öka ytterligare. ESV bedömer dock att indikatorn inte tydligt går att koppla till målet för integrationspolitiken och vi kan därmed inte uttala oss om indikatorn går åt rätt håll i förhållande till målen.

6.13.3 Anslag

I diagram 2 redovisar ESV dels de totala utgifterna för nyanlända invandrades etablering (anslag 1:1 till 1:5) dels utgifterna för anslag 1:2 *Kommunersättningar vid flyktingmottagande* separat.

⁶⁹ SCB, registerdata för integration.

Diagram 2 Utgiftsutveckling år 2006–2020 för nyanlända invandrades etablering totalt och 1:2 Kommunersättningar vid flyktingmottagande

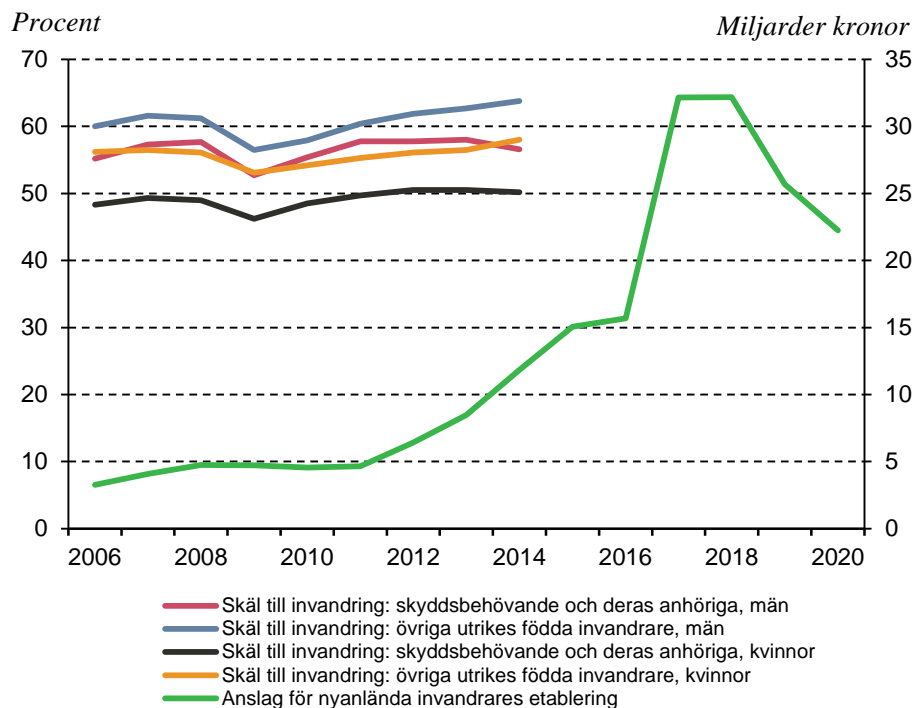


Källa: ESV och BP 17

ESV bedömer att anslagen kopplar till våra valda indikatorer. Anslagen motsvarar i snitt 96 procent av de totala utgifterna för utgiftsområdet mellan 2006–2020. Trenden för samtliga valda anslag är densamma.

I vissa diagram redovisas anslaget 1:2 *Kommunersättningar vid flyktingmottagande* separat. Under år 2006 till 2015 motsvarade utgifterna på anslaget som högst 92 procent (2008) och som lägst 57 procent (2014) av de totala utgifterna för utgiftsområdet. Kommunersättningarnas andel av de totala utgifterna för nyanländas etablering sjunker kraftigt från och med 2012 till och med 2015, dels på grund av ändrade redovisningsprinciper, dels på grund av nya integrationspolitiska satsningar. Från 2016 ökar kommunersättningarnas andel något, i huvudsak på grund av migrationskrisen under hösten 2015. Utgifterna ökar konstant från 2011 och beräknas minska från och med 2018.

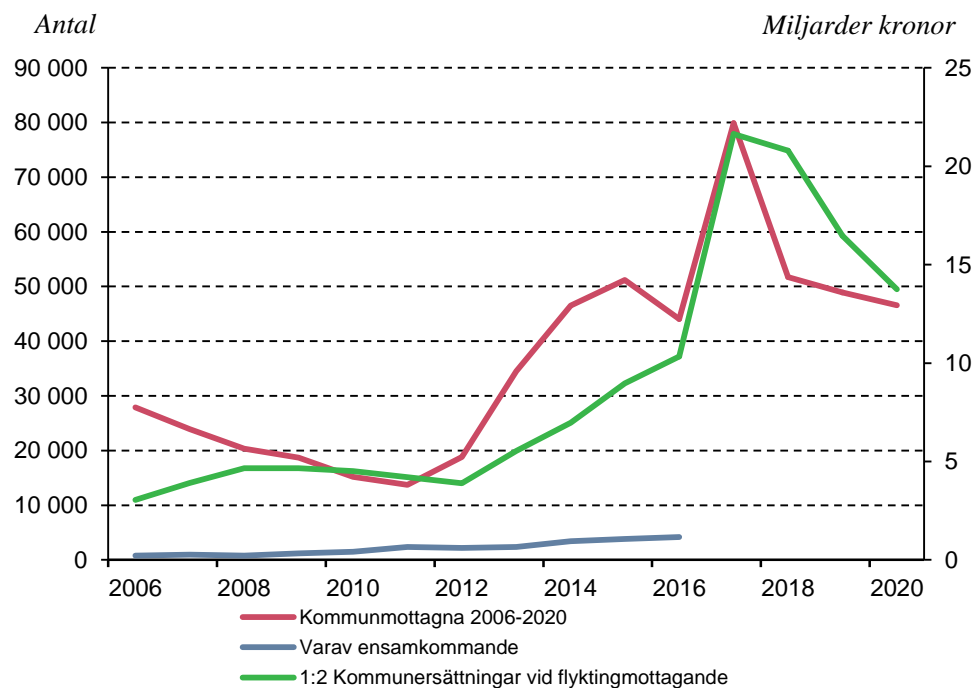
6.13.4 Utveckling av indikatorer och anslag över tid

Diagram 3 Andel invandrare i heltidsarbete samt utgiftsutveckling för nyanlända invandrares etablering

Källa: SCB, ESV och BP 17

I diagram 3 redovisas två kategorier, skyddsbehövande och deras anhöriga samt övriga, uppdelat på kvinnor och män. Det är den förstnämnda kategorin, skyddsbehövande och deras anhöriga, som i första hand är målgruppen för utgiftsområde 13. Mellan åren 2006 och 2010 har andelen i arbete varit relativt konstant och trenden har varit ungefär densamma som för kategorin övriga. Från och med 2011 planar utvecklingen ut för skyddsbehövande medan övriga har en fortsatt uppåtgående trend. Från 2013 och framåt minskar andelen skyddsbehövande män i arbete. Utgifterna för nyanlända flyktingars etablering ligger på en stabil nivå fram till och med 2011 men ökar därefter kraftigt. Ökningen 2012 beror främst på nya integrationspolitiska satsningar från och med 2013, men även på fler kommunmottagna. Något samband mellan utgifter och indikator är svårt att utläsa.

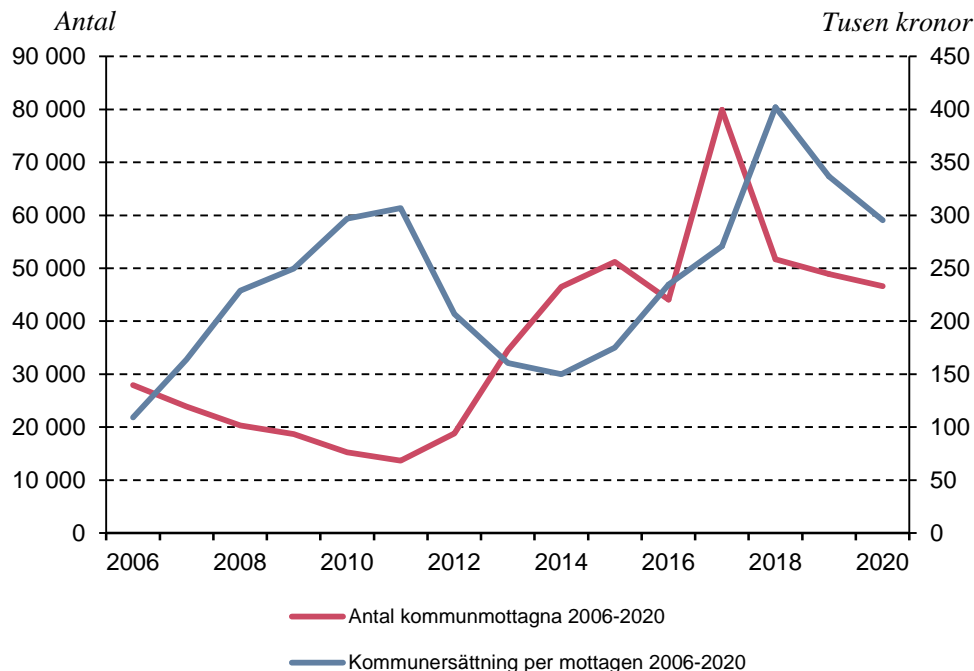
Diagram 4 Kommunmottagna samt utgiftsutveckling för 1:2 Kommunersättningar vid flyktingmottagande



Källa: Migrationsverket, ESV och BP 17

Diagram 4 visar antalet kommunmottagna flyktingar och hur anslaget 1:2 *Kommunersättningar vid flyktingmottagande* utvecklats mellan 2006–2020. Sambandet mellan indikatorn och anslaget är tydligt eftersom kommunerna får ersättningar för de flyktingar de har tagit emot enligt vissa schabloner. Dock finns vissa förskjutningar mellan indikatorn och anslag då utbetalningarna för ett givet år avser det totala antalet mottagna kommunerna ersätts för, medan indikatorn visar antalet kommunmottagna per år.

Diagram 5 Genomsnittlig utbetalning till kommuner m.m. per mottagen flykting 2006–2020



Källa: Migrationsverket, ESV och BP 17

Diagram 5 visar att den genomsnittliga ersättningen per mottagen flykting varierar kraftigt mellan åren. Delvis beror det på att staten ersätter kommunerna upp till två år efter mottagandet, vilket innebär att den totala ersättningen inte följer respektive års mottagande utan beror på det totala antalet flyktingar som kommunerna har rätt till ersättning för.

6.13.5 ESV: s reflektioner

ESV bedömer att det kan finnas samband mellan åtminstone en av indikatorerna och den verksamhet som finansieras av anslagen under utgiftsområdet. Utvecklingen av utfallen påverkas dock i högsta grad av andra utgiftsområden, vilket regeringen också beskriver i budgetpropositionen.

6.14 Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv

Utgiftsområdet omfattar områdena arbetsmarknad och arbetsliv. Området arbetsmarknad består bland annat av matchning av arbetssökande och lediga jobb, arbetsmarknadspolitiska program och arbetslöshetsförsäkringen. Området arbetsliv omfattar bland annat arbetsmiljö, arbetsrätt och lönebildning. Utgiftsområdet rymmer två mål, sex delmål, 13 uttalade indikatorer.

6.14.1 Mål

Delområdet arbetsmarknad utgör större delen av utgifterna under utgiftsområdet, 99 procent enligt utfallet för 2015, vilket är förklaringen till att vi väljer detta delområde och dess huvudmål.

Arbetsmarknadspolitik:

Det av riksdagen beslutade målet är att insatserna ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad.

Delmål:⁷⁰

Arbetsmarknadspolitiken ska bidra till en förbättrad matchning mellan dem som söker arbete och dem som söker arbetskraft.

Arbetsmarknadspolitiken ska också främja mångfald och jämställdhet samt motverka diskriminering i arbetslivet och en könsuppdelning på arbetsmarknaden.

Därmed kan arbetsmarknadspolitiken bidra till regeringens mål för den ekonomiska politiken om att antalet personer som arbetar och antalet arbetade timmar i ekonomin ska öka så att Sverige når målet om lägst arbetslöshet i EU 2020.

6.14.2 Indikatorer

Till flera delmål saknas det indikatorer och det mått som vi presenterar som en indikator nedan benämns inte som en indikator i budgetpropositionen.⁷¹ Vad gäller arbetsmarknadspolitiken presenteras ett antal diagram i budgetpropositionen, där vi väljer följande mått:

⁷⁰ Dessutom anges två "inriktningsmål" som arbetsförmedlingen arbetar efter:

Systemåtgärdsgraden för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ska öka. Matchningen mellan arbetssökande personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och lediga arbeten ska vara effektiv.

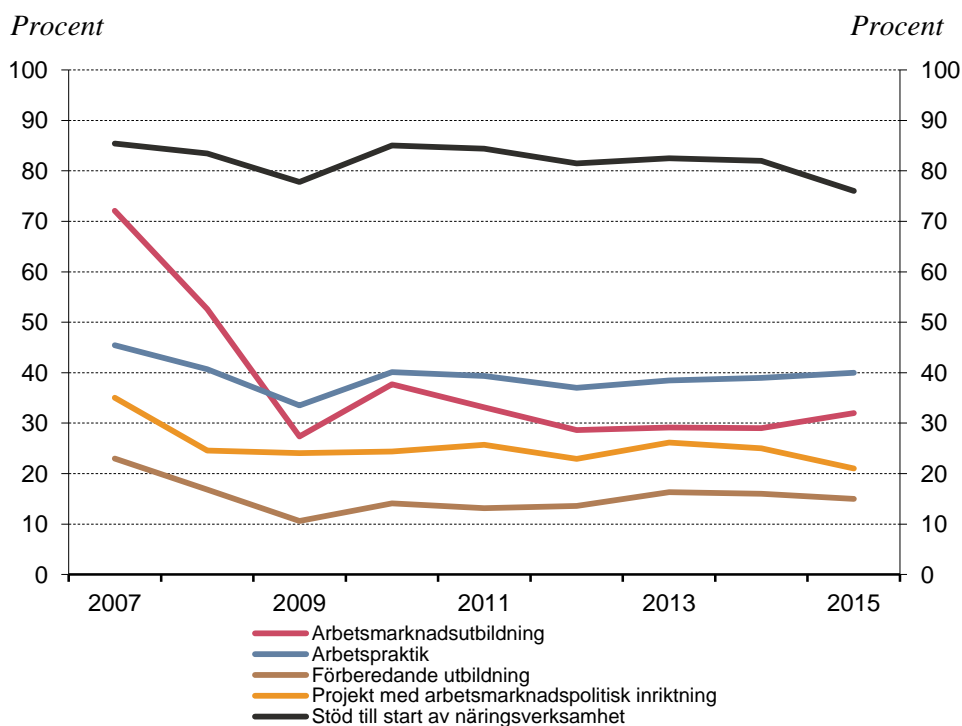
⁷¹ För matchning finns ingen passande indikator. För att minska diskriminering och öka jämställdheten finns inte heller någon passande indikator. Ett delmål är att Sverige ska ha den lägsta arbetslösheten i Europa 2020, men även här saknas en passande indikator.

Andelen i arbete eller reguljär utbildning 90 dagar efter avslutat:

- arbetsmarknadspolitiskt program,
- nystartsjobb, och
- instegsjobb eller anställningsstöd.

Detta är indikatorer som enligt vår bedömning kopplar till huvudmålet för området.

Diagram 1 Andelen i arbete eller reguljär utbildning 90 dagar efter avslutat arbetsmarknadspolitiskt program⁷²

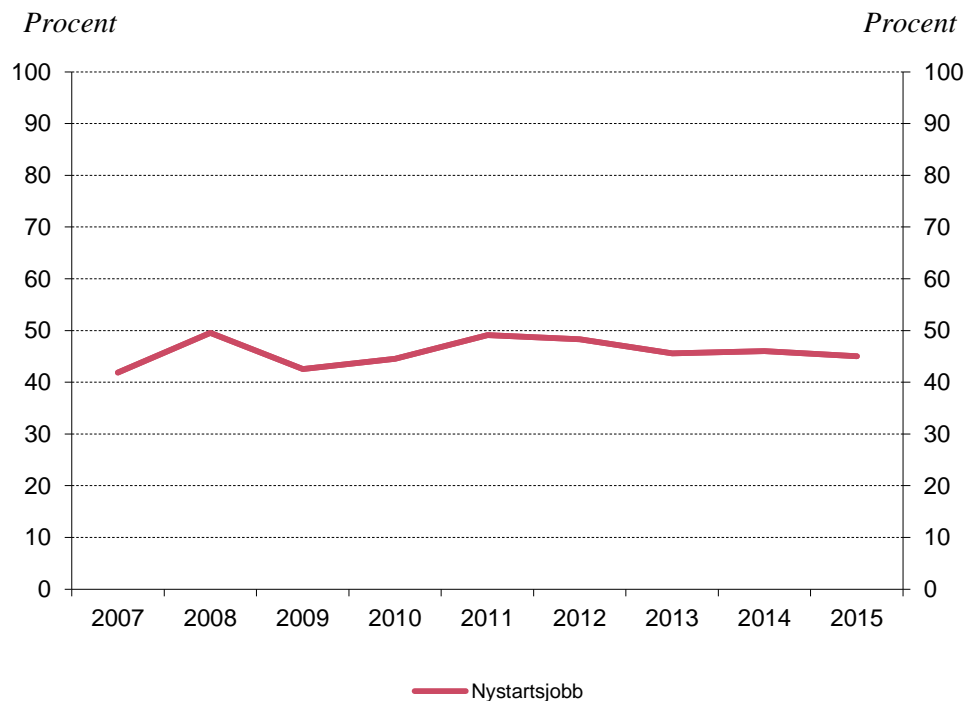


Källa: Arbetsförmedlingen

Andelen personer i arbete eller reguljär utbildning 90 dagar efter avslutat arbetsmarknadspolitiskt program har varierat över tiden och mellan olika typer av arbetsmarknadspolitiska program i förhållande till målet. Det är svårt att ge ett entydigt svar om utvecklingen i förhållande till målet. Utvecklingen för programmet Arbetspraktik och Förberedande utbildning är relativt stabil över perioden medan utvecklingen för de övriga programmen varierar i högre utsträckning. Av diagrammet kan utläsas att Stöd till start av näringsverksamhet och Projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning gått åt motsatt håll i förhållande till målet under det sista mätbara året.

⁷² Tidserien för indikatorn börjar först från 2007 eftersom jämförbar statistik enbart finns från 2007.

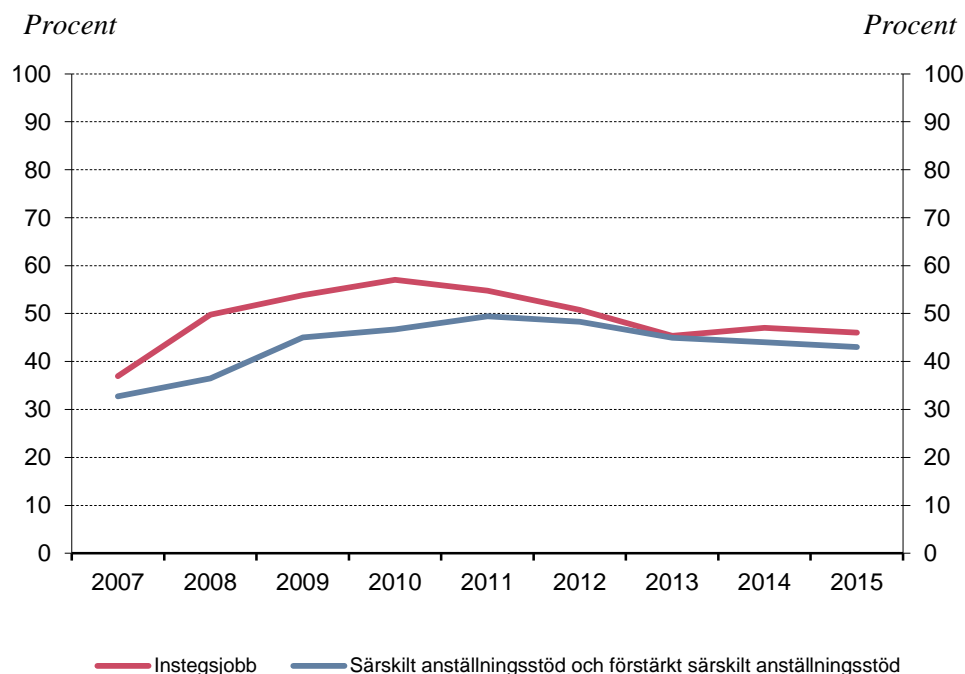
Diagram 2 Andelen i arbete eller reguljär utbildning 90 dagar efter avslutat nystartsjobb



Källa: Arbetsförmedlingen

Andelen personer i arbete eller reguljär utbildning 90 dagar efter avslutat nystartsjobb har utvecklats relativt konstant i förhållande till målet, efter en mer varierande inledning.

Diagram 3 Andelen i arbete eller reguljär utbildning 90 dagar efter avslutat instegsjobb eller anställningsstöd



Källa: Arbetsförmedlingen

Andelen personer i arbete eller reguljär utbildning 90 dagar efter avslutat instegsjobb eller anställningsstöd har legat konstant och utvecklats i oförändrad riktning i förhållande till målet under de två sista mätbara åren.

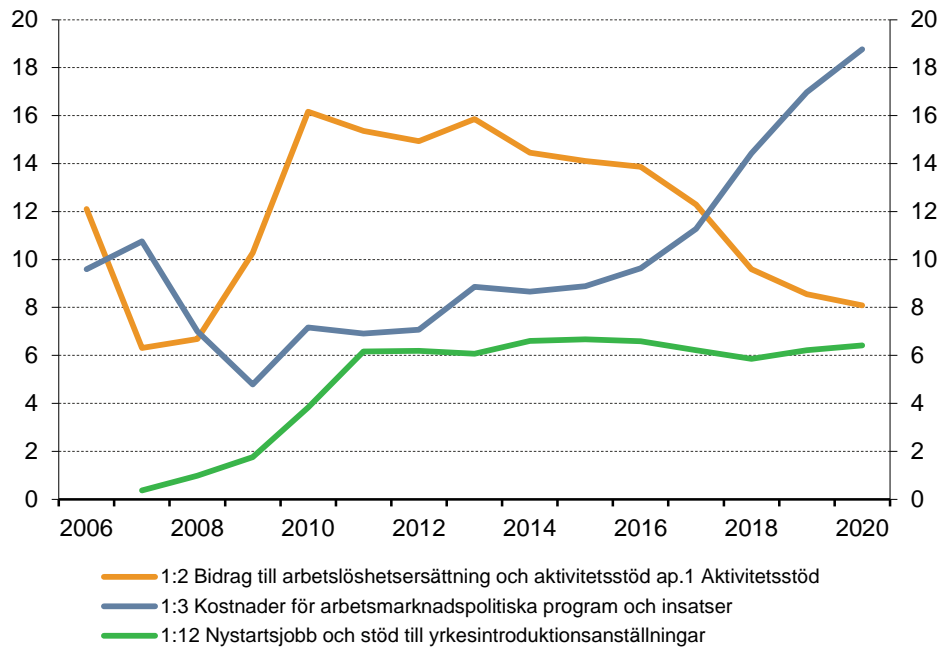
6.14.3 Anslag

Indikatorn andelen i arbete eller reguljär utbildning 90 dagar efter avslutat arbetsmarknadspolitiskt program går att koppla till tre relativt stora anslag/anslagsposter under utgiftsområdet. Dessa är anslagsposten 1 *Aktivitetsstöd* under anslag 1:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd*, anslag 1:12 *Nystartsjobb och stöd till introduktionsutbildningar* samt anslag 1:3 *Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser*. Tillsammans utgör dessa cirka 40 procent av hela utgiftsområdet.

Diagram 4 Utgiftsutveckling år 2006–2020 för de valda anslagen

Miljarder kronor

Miljarder kronor



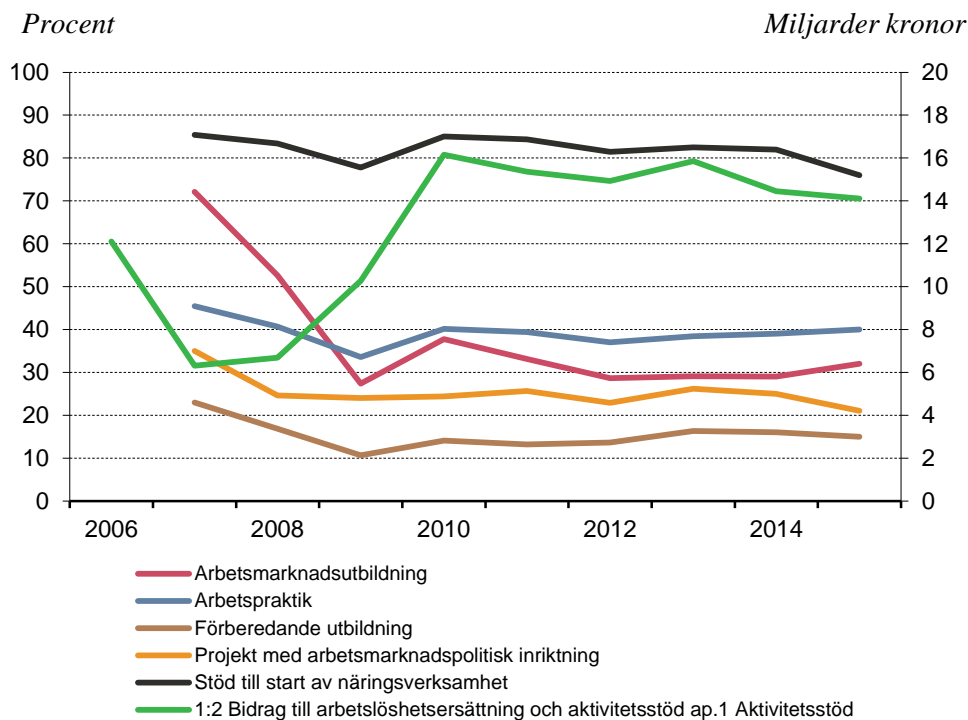
Källa: ESV och BP 17

Diagrammet visar utgiftsutvecklingen år 2006–2020 för de valda anslagen. Utgifterna för aktivitetsstödet börjar inledningsvis med att minska för att därefter öka fram till och med 2010. Därefter börjar utgifterna för aktivitetsstödet att minska igen.

Utgifterna för nystartsjobben ökar från att de infördes 2007 fram till år 2011. Ökningen beror på att det tog några år innan reformen var etablerad. För åren därefter ligger utgifterna för nystartsjobben på en relativt konstant nivå runt 6–7 miljarder kronor per år. Utgifterna för de arbetsmarknadspolitiska programmen både ökar och minskar under de första åren för att från 2009 fortsätta att öka under hela prognosperioden med undantag för åren 2010–2012 då utgifterna håller en konstant nivå på cirka 7 miljarder kronor.

6.14.4 Utveckling av indikatorer och anslag över tid

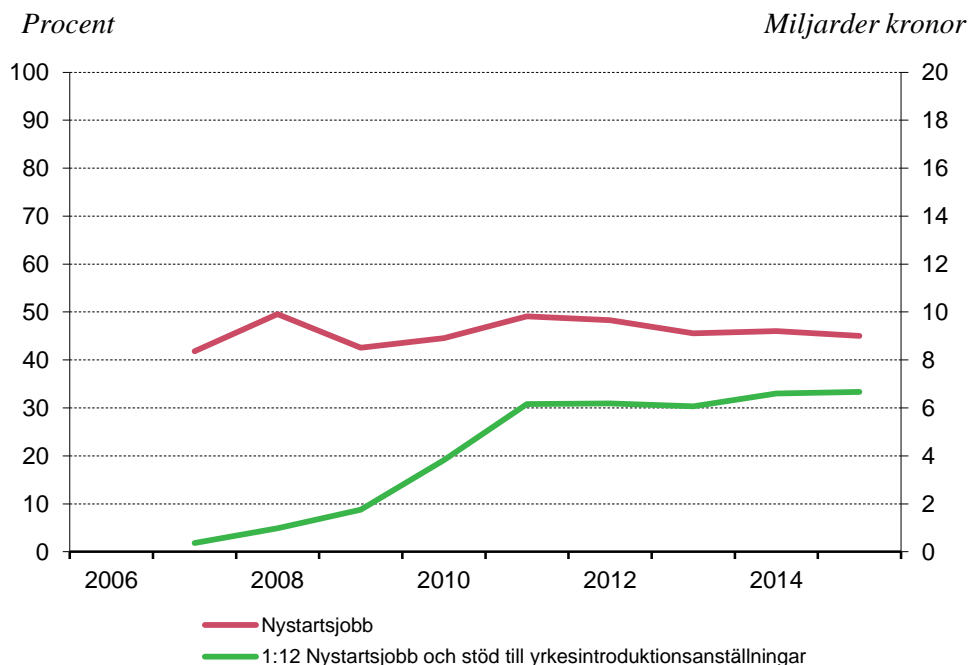
Diagram 5 Andelen i arbete eller reguljär utbildning 90 dagar efter avslutat arbetsmarknadspolitiskt program samt utgiftsutveckling för 1:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd ap.1 Aktivitetsstöd



Källa: Arbetsförmedlingen, ESV och BP 17

Diagrammet visar att indikatorns och anslaget utveckling går åt motsatt håll fram till och med 2010. För åren därefter är utvecklingen relativt jämn och på en konstant nivå för både indikatorn och anslaget. Av de personer som fått aktivitetsstöd under åren 2008–2015 kommer cirka 40 procent från de arbetsmarknadspolitiska program som presenteras i diagrammet ovan. Därmed är det svårt att dra några slutsatser om kopplingen mellan anslag och indikator eftersom resterande 60 procent får aktivitetsstöd från andra arbetsmarknadspolitiska program än de som presenteras i diagrammet.

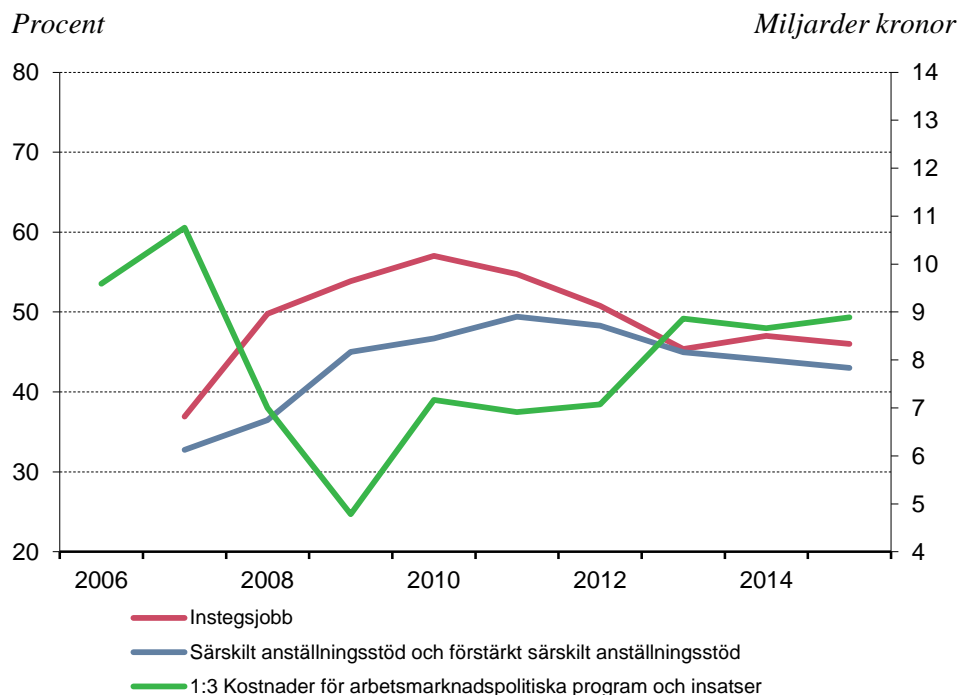
Diagram 6 Andelen i arbete eller reguljär utbildning 90 dagar efter avslutat nystartsjobb samt utgiftsutveckling för 1:3 Nystartsjobb och stöd till yrkesintroduktionsutbildningar



Källa: Arbetsförmedlingen, ESV och BP 17

När det gäller nystartsjobben så har indikatorns och anslagets utveckling gått i samma riktning, både andelen och utgifterna har ökat över perioden. Detta med undantag för åren 2008 och 2009 då anslaget tillfördes medel, medan andelen personer i arbete eller reguljär utbildning 90 dagar efter avslutat nystartsjobb minskade.

Diagram 7 Andelen i arbete eller reguljär utbildning 90 dagar efter avslutat instegsjobb eller anställningsstöd för indikator samt utgiftsutveckling för 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser



Källa: Arbetsförmedlingen, ESV och BP 17

När det gäller instegsjobb, särskilt och förstärkt anställningsstöd har andelen personer som fått arbete eller hamnat i reguljär utbildning 90 dagar efter avslutat program ökat fram till 2010 för instegsjobben och fram till 2011 för anställningsstöden. Samtidigt ökade utgifterna för anslaget endast fram till och med 2007 för att därefter minska fram till 2009. Från 2009 ökar utgifterna igen och fortsätter att göra det under resten av prognosperioden. Detta samtidigt som andelen personer som fått arbete eller hamnat i reguljär utbildning 90 dagar efter avslutat program minskat efter år 2010 för instegsjobben och år 2011 för anställningsstöden för att åren därefter utvecklas relativt flackt.

Utvecklingen för en del av ovanstående indikatorer går åt samma håll som utvecklingen för jämförda anslag och en del går i motsatt riktning.

6.14.5 ESV:s reflektioner

Arbetsmarknaden påverkas av konjunkturen och effekterna av statens insatser kan vara svåra att avgränsa från andra insatser, vilket även framgår av resultatredovisningen för utgiftsområdet. Vad gäller arbetsmarknadspolitiken presenteras en rad olika resultat i tabeller utan inbördes rangordning eller vikt.

Kopplingen mellan delmål och dessa tabeller är ofta oklar. Det noteras att arbetsmarknadsutsikterna är särskilt låga bland annat för dem som saknar en fullföljd gymnasieutbildning, är utomeuropeiskt födda och dem med en funktionsnedsättning. Resultatredovisningen ger dock en god inblick över vilka grupper som har det svårt på arbetsmarknaden. Vidare framgår att män deltar i långt fler åtgärder än kvinnor, vilket inte alltid speglar arbetslöshetsfördelningen.

6.15 Utgiftsområde 15 Studiestöd

Området omfattar studiestöd till enskilda, vissa studiesociala insatser samt utgifter för hanteringen av dessa. Det finns fyra mål för utgiftsområdet och cirka 25 stycken indikatorer.

6.15.1 Mål

Målen för utgiftsområdet är att studiestödet i form av bidrag och lån är en del av utbildningspolitiken. Studiestödet ska verka rekryterande för både kvinnor och män och därmed bidra till ett högt deltagande i utbildning. Studiestödet ska vidare utjämna skillnader mellan individer och grupper i befolkningen och i och med det bidra till ökad social rättvisa. Studiestödet ska även ha en god effekt på samhällsekonomin över tiden.

Vi har valt att titta närmre på målet om att studiestödet ska verka rekryterande för både kvinnor och män och därmed bidra till ett högt deltagande i utbildningen.

6.15.2 Indikatorer

Vi har valt en indikator som mäter studiestödets rekryterande effekt på eftergymnasial nivå:

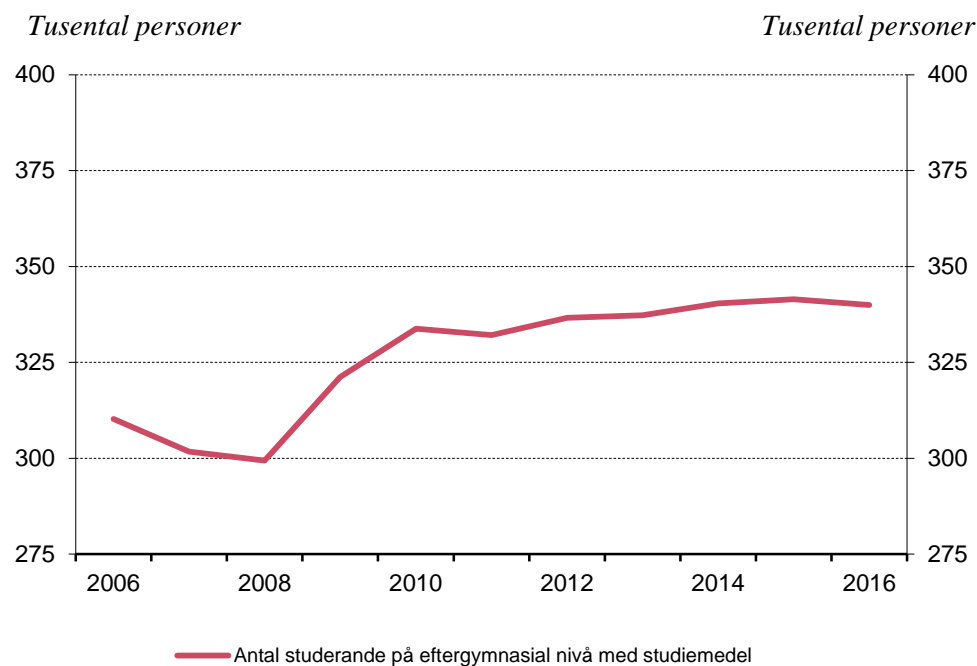
- antal studerande på eftergymnasial nivå med studiemedel

Den valda indikatorn går att koppla till målet om att studiestödet ska verka rekryterande. Indikatorn kan också kopplas till anslaget för studiemedel, vilket är det största anslaget inom utgiftsområdet.

Det finns ytterligare en indikator som går att koppla till målet om att studiestödet ska verka rekryterande på eftergymnasial nivå:

- andel studerande med studiemedel av det totala antalet studerande på eftergymnasial nivå

Vi anser att den senare indikatorn är mer intressant än den förra eftersom antalet studerande på eftergymnasial nivå med studiemedel i högre grad beror på demografiska faktorer, arbetsmarknadens utveckling och antalet utbildningsplatser. Vi har trots det valt att inte titta närmare på indikatorn som fångar andelen studerande med studiemedel eftersom vi anser att den tidsserie vi har erhållit från CSN, och som också används i budgetpropositionen, är för kort för att det ska gå att dra några slutsatser. Under 2010–2015 var andelen studerande med studiemedel på eftergymnasial nivå mellan 75–77 procent.

Diagram 1 Antal studerande på eftergymnasial nivå med studiestöd

Källa: CSN

Av diagrammet framgår att sett över hela perioden 2006–2016 har antalet studerande på eftergymnasial nivå ökat med 10 procent. Eftersom målet uttrycker att studiestödet ska verka rekryterande och bidra till ett högt studiedeltagande går utvecklingen av indikatorn i önskad riktning.

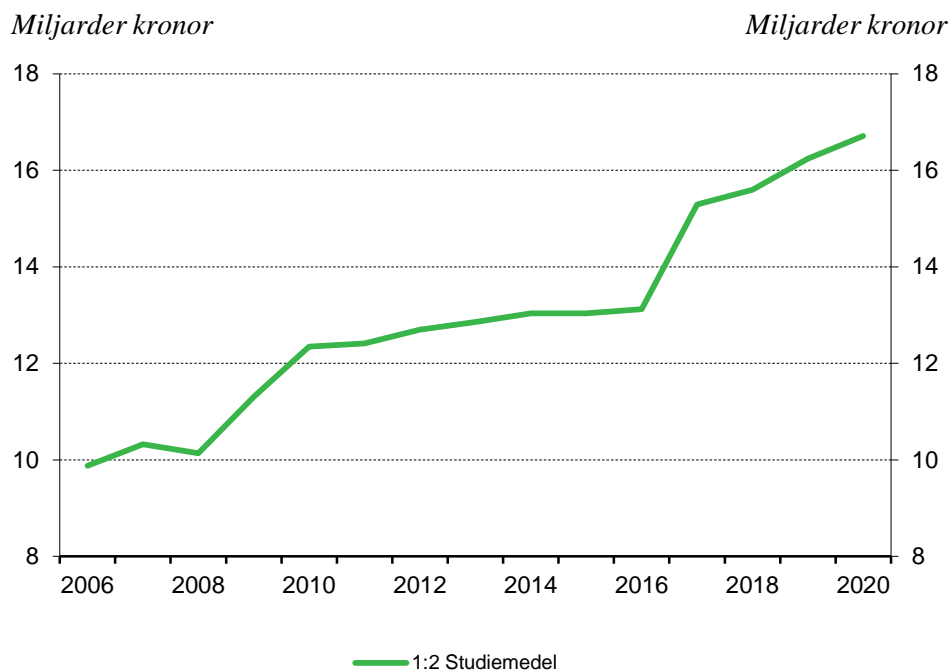
6.15.3 Anslag

Indikatorn antal studerande på eftergymnasial nivå med studiemedel går att koppla till anslag 1:2 *Studiemedel*, vilket är det största anslaget inom utgiftsområdet. 2015 uppgick utgifterna på anslaget till 13 miljarder kronor, eller knappt 68 procent av områdets totala utgifter. Sett över hela perioden 2006–2020 väntas utgifterna på anslaget öka med 69 procent.

Eftersom studiemedlen framförallt är rättighetsstyrda påverkas utgifterna på anslaget främst av antalet studerande i studiemedelsberättigade utbildningar och som ansöker om och beviljas studiebidrag och tilläggsbidrag. Det senare kan lämnas till studerande med barn. Därtill påverkas utgifterna för studiemedel av beslut om nya studieplatser, höjda bidragsbelopp, de studerandes studietakt, studietid, samt inkomster som överstiger fribeloppsgränserna. Även den allmänna prisutvecklingen i

samhället påverkar utgifterna eftersom studie- och tilläggsbidraget är indexerade med prisbasbeloppet.⁷³

Diagram 2 Utgiftsutveckling år 2006–2020 för 1:2 Studiemedel



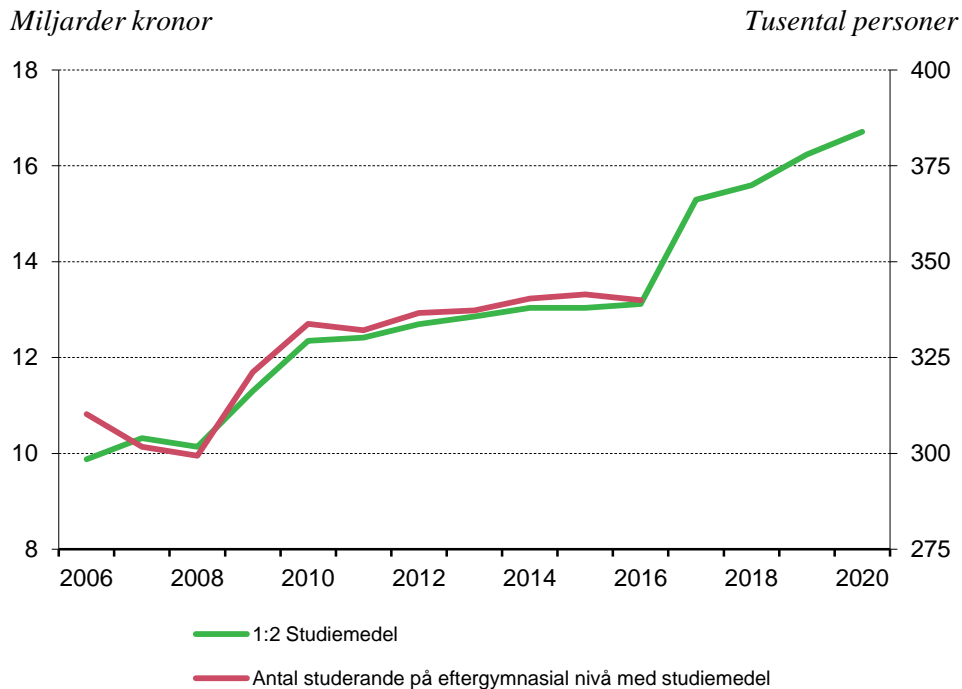
Källa: ESV och BP 17

Diagrammet visar att utgifterna för studiemedel har ökat under perioden.

⁷³ Regeringens proposition 2016/17:1 Utgiftsområde 15

6.15.4 Utveckling av indikatorer och anslag över tid

Diagram 3 Antal studerande på eftergymnasial nivå med studiestöd samt utgiftsutveckling för 1:2 Studiemedel



Källa: CSN, ESV och BP 17

Indikatorn och anslaget går åt samma håll under jämförelseperioden 2006–2015.

6.15.5 ESV:s reflektioner

CSN har i flera undersökningar ställt frågan om studiestödet har haft betydelse för de studerande, bland annat under år 2007, 2013 och 2015. CSN pekar på att den rekryterande effekten har minskat något över åren, men att cirka hälften anger att de inte hade, eller troligen inte hade, läst vidare utan studiestöd.⁷⁴ Andelen är med andra ord fortsatt hög. Studiemedel påverkar emellertid rekryteringen av skilda grupper på olika vis. Exempelvis har det starkare effekt för dem med lågutbildade föräldrar.⁷⁵ Dessa skillnader speglas inte av indikatorerna.

⁷⁴ http://www.csn.se/polopoly_fs/1.16799!/studerandes-sociala-och-ekonomisk-%20situation-2015.pdf

⁷⁵ <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:676802/FULLTEXT01.pdf>
http://sociologia.davidjustino.com/wp-content/uploads/2012/05/HOLSINGER2008_inequality_in_education.pdf
<http://www.uka.se/download/18.399bc2be149ce83d9a165b7/1418649282392/1403-foraldrarnas-utbildningsniva-SM-12-13.pdf>

Vad gäller eftergymnasialutbildning ligger Sverige något över genomsnittet i EU; cirka tio länder har en högre andel studerande.⁷⁶ Att jämföra olika länders studiemedelssystem och antal studerande skulle ytterligare kunna belysa den rekryterande effekten av studiemedel. Det kan dock vara svårt att särskilja just studiemedlets rekryterande effekt, eftersom flera faktorer samverkar.

Den socioekonomiska bakgrunden spelar stor roll för vilken utbildning eleverna väljer och var de studerar.⁷⁷ I budgetpropositionen pekar regeringen bland annat på skillnader vad gäller kön, ålder och om den studerande är förälder eller inte.

ESV:s bedömning är att de indikatorer som presenteras i budgetpropositionen inte i tillräckligt stor utsträckning fångar skillnader mellan olika gruppers benägenhet att läsa vidare.

⁷⁶ För jämförelse över länder:

<http://www.uka.se/download/18.5bb4875214acdd3d8c8f0bf/1426167718868/rapport-2015-2-education-glance-del1.pdf>
och data från Eurostat:

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/download.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00186>

⁷⁷ <http://www.scb.se/sv/Hitte-statistik/Artiklar/Endast-sex-av-tio-laste-vidare-efter-gymnasiet-som-planerat/>
<http://www.folkbladet.nu/1568860/bidragdelen-i-studiemedlet-avgorande>

6.16 Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning

Utgiftsområdet omfattar områdena förskola och grundskola, gymnasieutbildning, kommunernas vuxenutbildning, eftergymnasial yrkesutbildning, universitet och högskolor samt forskning. Dessutom ingår bland annat myndigheter inom skol-, vuxenutbildnings-, det eftergymnasiala yrkesutbildnings- och högskoleområdet, vissa myndigheter inom forskningsområdet, medlemsavgifter till Unesco och finansieringen av internationella kunskapsmätningar och utbildningsstatistik. Den verksamhet som bedrivs inom utgiftsområdet har flera olika huvudmän.

6.16.1 Mål

Det finns ett övergripande mål för hela utgiftsområdet som är att Sverige ska vara en framstående kunskaps- och forskningsnation som präglas av hög kvalitet. Vi har valt att titta närmare på det målet.

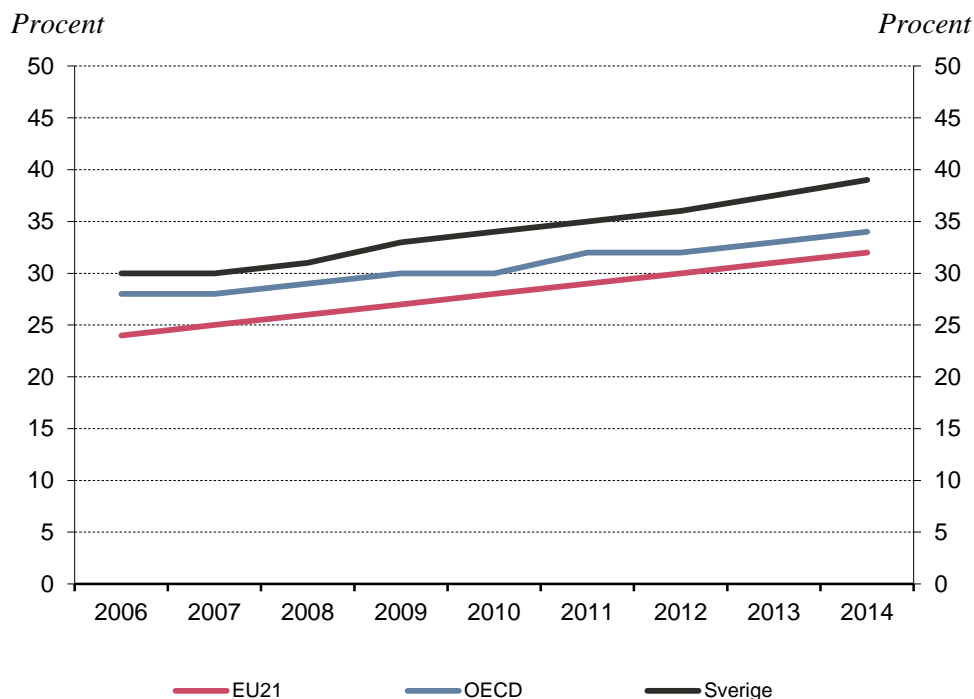
Utöver det övergripande målet så har respektive område egna mål. Vi valt att avgränsa oss till målet som gäller förskola och grundskola. Målet är en förskole- och grundskoleutbildning av hög och likvärdig kvalitet. Alla ska ges förutsättningar att uppnå de nationella målen och utveckla sina kunskaper, färdigheter och kompetenser så långt som möjligt oberoende av kön.

6.16.2 Indikatorer

De indikatorer vi har valt har koppling till det övergripande målet och till målet för förskola och grundskola. Valda indikatorer kan dessutom ha viss koppling till valda anslag även om kopplingen inte alltid är tydlig.

De indikatorer vi valt är:

- befolkningens uppnådda utbildningsnivå, och
- andelen elever i årskurs 9 som uppnått behörighet till gymnasieskolans nationella program.

Diagram 1 Befolkningens uppnådda utbildningsnivå

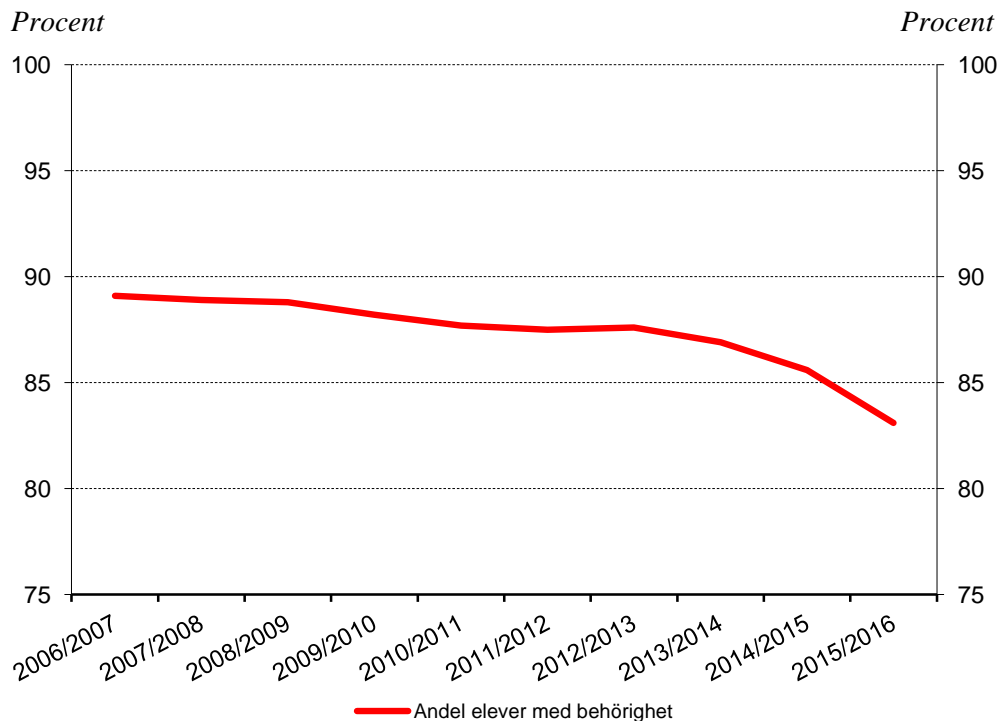
Källa: Regeringskansliet

För att mäta indikatorn befolkningens uppnådda utbildningsnivå används statistik över andel personer i åldern 25–64 år som har minst två års eftergymnasial utbildning. Statistiken jämförs med utvecklingen inom OECD och EU21.⁷⁸ Statistik finns att tillgå till och med 2014.

ESV kan konstatera att resultatindikatorn går åt rätt håll i förhållande till det övergripande målet. Andelen av befolkningen som har minst två års eftergymnasial utbildning har ökat sedan 2006. Trenden är positiv och andelen har dessutom ökat mer för Sverige än för OECD och EU21.

⁷⁸ Omfattar alla EU:s medlemsländer före utvidgningen 2004 samt OECD-länderna Estland, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern.

Diagram 2 Andel elever med behörighet till något av gymnasieskolans nationella program



Källa: Statens skolverk

Från och med höstterminen 2011 skärptes kraven på behörighet till såväl gymnasieskolan som till högskolan. Av budgetpropositionen framgår att en trendjämförelse ändå kan göras från 2006/2007 och framåt. Andelen elever som är behöriga till gymnasieskolans nationella program har minskat sedan 2006.

Utvecklingen för indikatorn går i motsatt riktning mot målet.

6.16.3 Anslag

Indikatorn befolkningens uppnådda utbildningsnivå kopplas till anslagen:

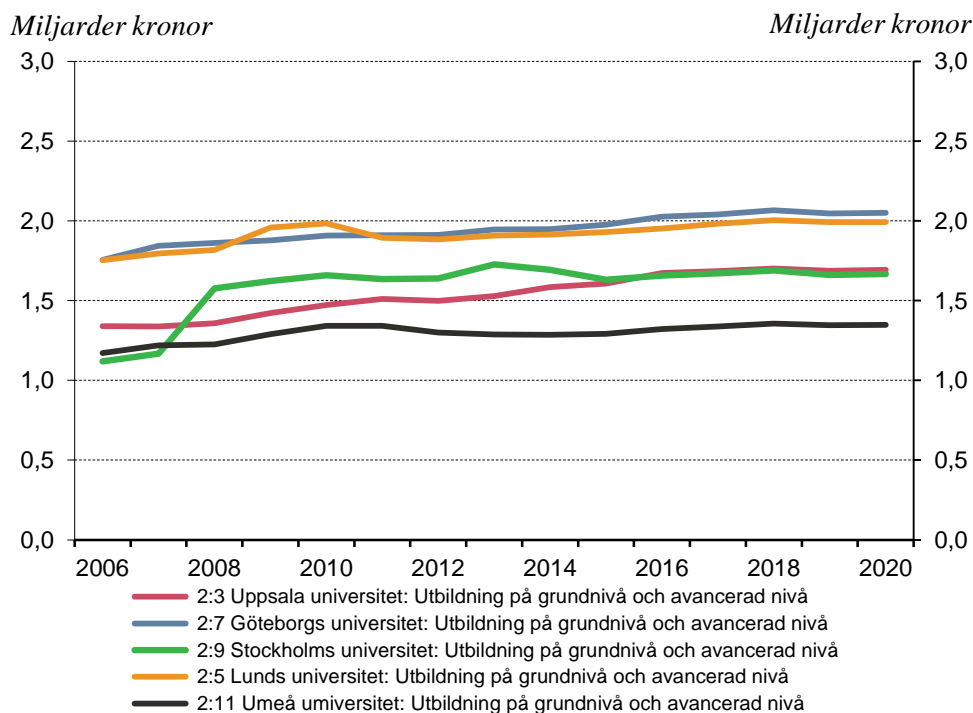
- 2:3 Uppsala universitet: Utbildning på grundnivå och avancerad nivå,
- 2:5 Lunds universitet: Utbildning på grundnivå och avancerad nivå,
- 2:7 Göteborgs universitet: Utbildning på grundnivå och avancerad nivå,
- 2:9 Stockholms universitet: Utbildning på grundnivå och avancerad nivå, och
- 2:11 Umeå universitet: Utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

Indikatorerna andelen elever i årskurs 9 som uppnått behörighet till gymnasieskolans nationella program kopplas till anslagen:

- 1:1 Statens skolverk,
- 1:2 Statens skolinspektion,
- 1:3 Specialpedagogiska skolmyndigheten,
- 1:5 Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet, och
- 1:10 Fortbildning av lärare och förskolepersonal

De valda anslagen träffar år 2015 cirka 21 procent av de totala utgifterna under utgiftsområdet. Av ovanstående anslag är anslag 1:1 Statens skolverk, 1:2 Statens skolinspektion och 1:3 Specialpedagogiska skolmyndigheten anslag för förvaltningsändamål. Dessa anslag kan därför bara till mycket liten del kopplas till utfallet av en indikator. Myndigheternas verksamhet borde dock ha någon form av påverkan på vald indikator. ESV har valt ut de tre myndigheter som i viss mån kan kopplas till indikatorn och där utgifterna dessutom utgör minst en procent av utgifterna år 2015. Nedan presenteras utgiftsutvecklingen uppdelad på de anslag som kopplas till respektive indikator.

Diagram 3 Utgiftsutveckling år 2006–2020 för de anslag som kopplas till indikatorn befolkningens uppnådda utbildningsnivå

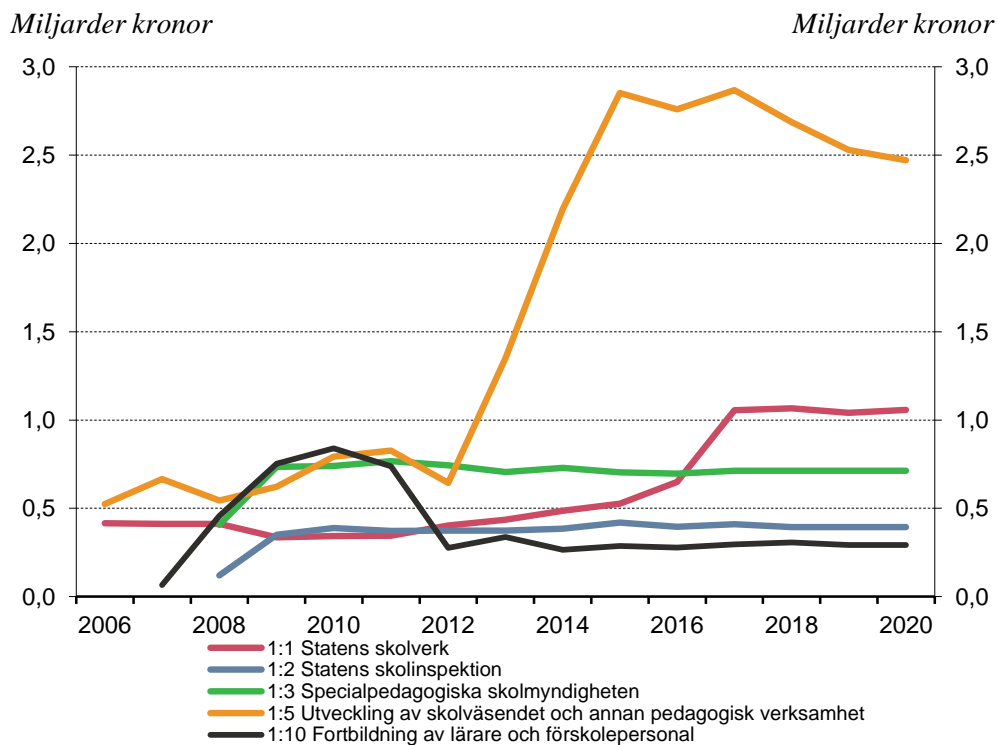


Källa: ESV och BP 17

Utgiftsutvecklingen har varit relativt konstant ökande under hela perioden. Värt att nämna är att lärarutbildningen vid Lärarhögskolan i Stockholm blev en del av Stockholms universitet från 2008. Detta förklarar den stora utgiftsökningen mellan 2007–2008 vad gäller just Stockholms universitet. Vi har valt att titta på några av de

anslag som har de högsta utgifterna under perioden. Utgifterna för valda anslag motsvarar cirka 37 procent av de totala anslagen för universitet och högskolor för utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

Diagram 4 Utgiftsutveckling år 2006–2020 för de anslag som kopplas till indikatorerna för förskola/grundskola



Källa: ESV och BP 17

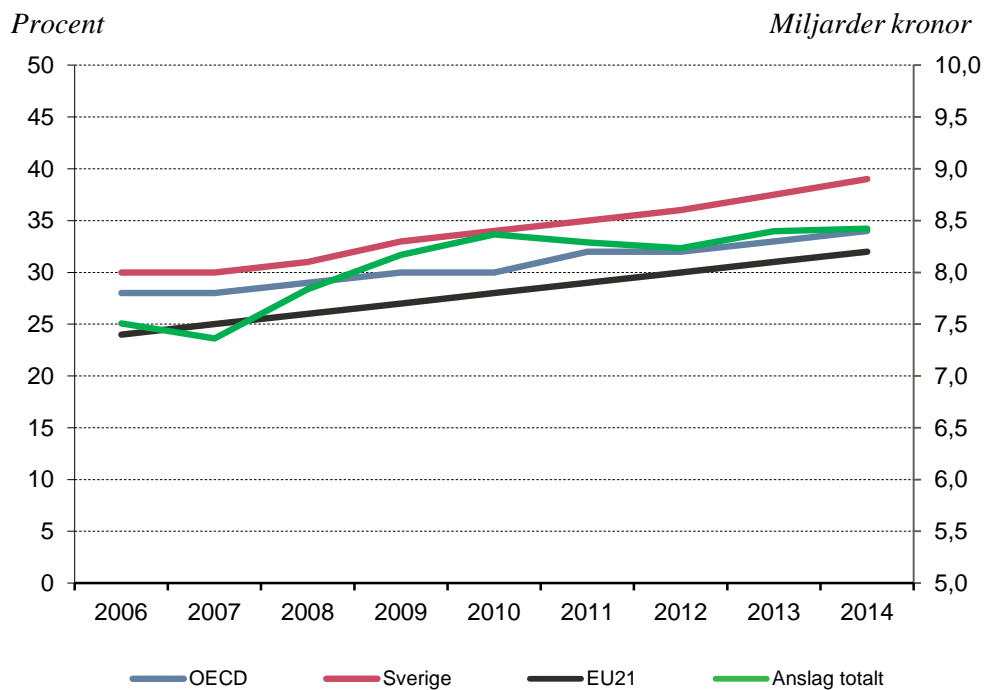
Anslagen och myndigheterna inom skolområdet reformerades 2009. Vi har valt att analysera resultaten efter reformen och därför kan resultat före 2009 vara något missvisande. Anslag 1:10 *Fortbildning för lärare och förskolepersonal* tillkom utgiftsområdet 2007.

De totala utgifterna ökade från 0,9 miljarder kronor 2006 till cirka 4,8 miljarder kronor 2015. Huvuddelen av ökningen gäller anslagen 1:1 *Statens skolverk* och 1:5 *Utveckling av skolväsendet*. En stor del av ökningen kan förklaras av satsningarna på karriärtjänster för lärare, gymnasial lärlingsutbildning och förstärkt elevhälsa. Minskningen av anslag 1:5 *Utveckling av skolväsendet* mellan 2015 och 2016 beror framförallt på att medel från anslaget fördes över till anslag 1:1 *Statens skolverk*.

6.16.4 Utveckling av indikatorer och anslag över tid

Indikatorerna har delats upp i flera diagram och anslagen har grupperats utifrån vilken indikator de framförallt kan kopplas mot. Anslagen har sedan summerats i diagrammet för att tydliggöra trenden för anslagen totalt inom grupperingen.

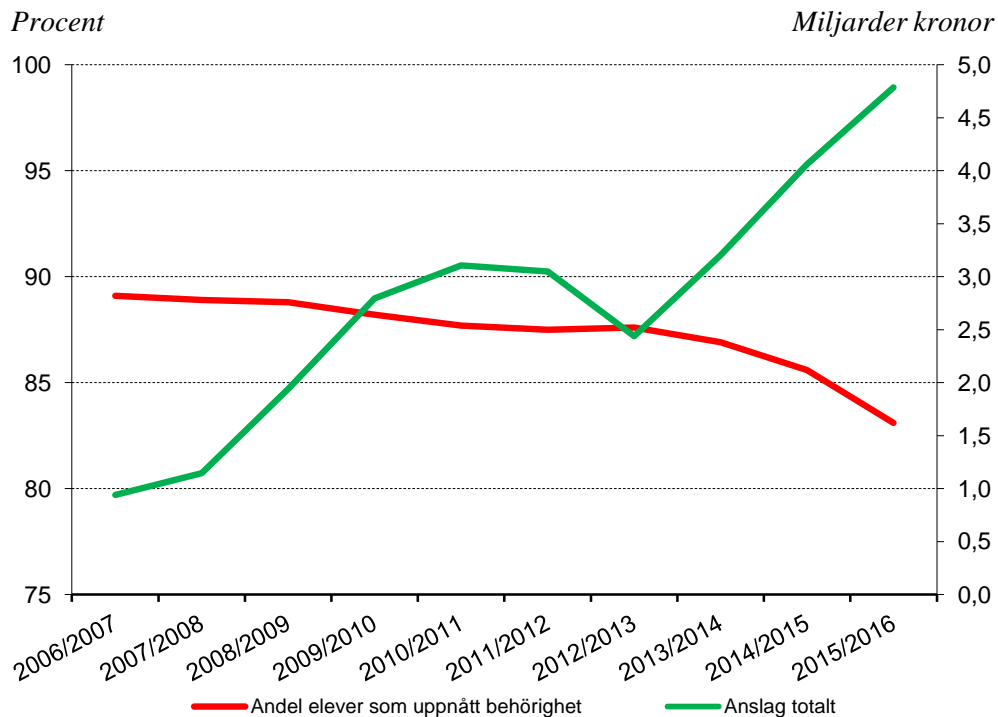
Diagram 5 Befolkningens uppnådda utbildningsnivå samt utgiftsutveckling för de valda UH-anslagen totalt



Källa: Regeringskansliet, ESV och BP 17

Sammantaget har befolkningens uppnådda utbildningsnivå, det vill säga personer i åldern 25–64 år som har minst två års eftergymnasial utbildning, utvecklats i samma riktning som anslagen. Både anslag och indikator har ökat över tid.

Diagram 6 Andel elever med behörighet till gymnasieskolans nationella program samt utgiftsutveckling för de valda anslagen totalt



Källa: Statens skolverk, ESV och BP 17

Sammantaget har andelen elever som är behöriga till gymnasieskolan minskat något sedan 2006. Utgifterna har ökat från och med 2012. Indikatorn och anslagen i diagram 6 har därmed utvecklats i motsatt riktning över tid.

6.16.5 ESV:s reflektioner

ESV konstaterar att målen inom utgiftsområdet generellt är inriktade på kvalitet och effektivitet. Båda dessa begrepp är svåra att mäta. För att de ska bli mätbara så måste de tydligt kunna definieras.

ESV vill lyfta fram att det finns flera anslag som sorterar under andra utgiftsområden som påverkar utfallet på valda indikatorer. Ett tydligt sådant exempel är anslag 1:1 *Kommunalekonomisk utjämnning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. Kommunerna har under åren tilldelats medel för till exempel satsningar på lovskola och utökad undervisningstid i matematik. Dessutom finns studier som visar att det finns stora variationer mellan olika kommuner i fråga om tilldelning av resurser till skolverksamheten och fördelning av resurser mellan skolor.⁷⁹ Det innebär

⁷⁹ Skolverket rapport 391 år 2013 s.6

att de ovan analyserade indikatorerna förmodligen påverkats i hög grad av medel som ligger utanför utgiftsområdet.

Utöver det är det viktigt att notera att detta är ett område där det med stor sannolikhet tar tid innan de medel som tilldelats och använts fått effekt och eventuellt kan utläsas i en förändring av indikatorns utveckling. Det blir därför svårt att utläsa en tydlig koppling mellan anslagsutveckling och resultatindikatorer på årsbasis.

6.17 Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid

Utgiftsområdet är underindelad i femton områden. Några exempel är: museer och utställningar, trossamfund, medier, politik för det civila samhället och folkbildning.

6.17.1 Mål

ESV väljer att analysera områdena museer och utställningar, politik för det civila samhället och folkbildning.

Riksdagen har beslutat att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund, att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet och att kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska präglade samhällets utveckling. För att uppnå detta ska kulturpolitiken bland annat främja allas möjlighet till kulturupplevelser där till exempel museer och utställningar bör vara en del.

Inom området politik för det civila samhället har ESV valt ut idrottspolitik där mål och syfte med statsbidraget till idrotten är att ge möjligheter för flickor, pojkar, kvinnor och män att motionera och idrotta för att främja en god folkhälsa, att stödja en fri och självständig idrottsrörelse samt att ge flickor och pojkar, kvinnor och män positiva upplevelser av idrott som underhållning.

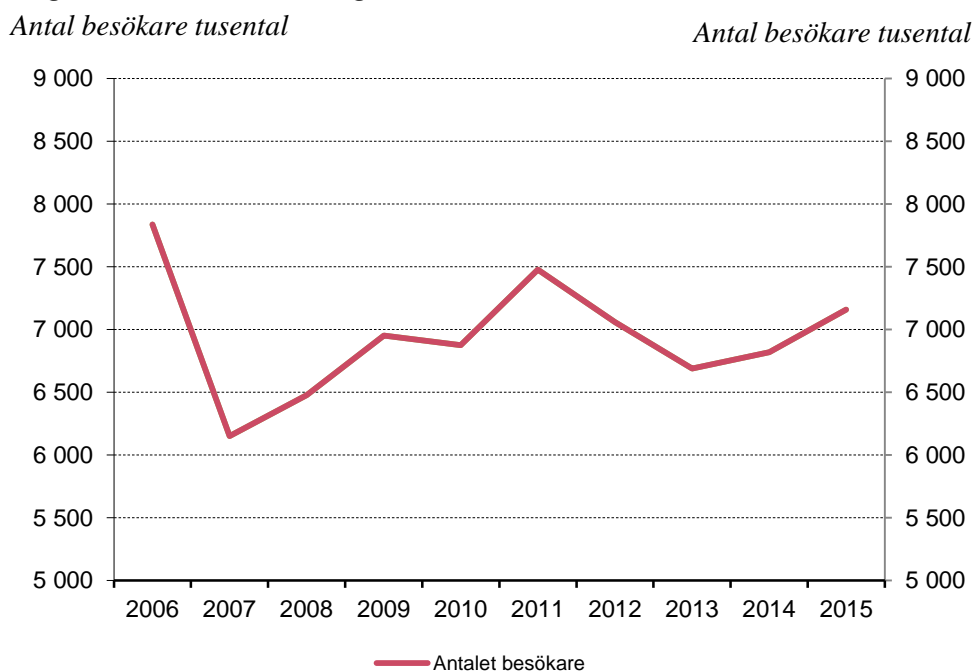
För det tredje området folkbildning är målet att folkbildningen ska ge alla möjlighet att tillsammans med andra öka sin kunskap och bildning för personlig utveckling och delaktighet i samhället.

År 2015 utgjorde de valda delområdena 51 procent av de totala utgifterna inom utgiftsområdet.

6.17.2 Indikatorer

ESV har valt indikatorn att tillgängliggöra kunskap genom publik verksamhet, till exempel utställningar, digital kommunikation, samt skol- och programaktiviteter. Vi bedömer att den är kvantitativ, relevant och jämförbar över tiden. För att mäta indikatorn har besöksstatistiken vid de centrala museerna, Forum för levande historia och Riksantikvarieämbetets besöksmål använts.

Diagram 1 Besöksutveckling vid de centrala museerna 2006–2015⁸⁰



Källa: Myndigheten för kulturanalys

Besöksutvecklingen visar antalet så kallade anläggningsbesök.⁸¹ Utvecklingen av indikatorn har gått i rätt riktning i förhållande till målet sedan 2013.

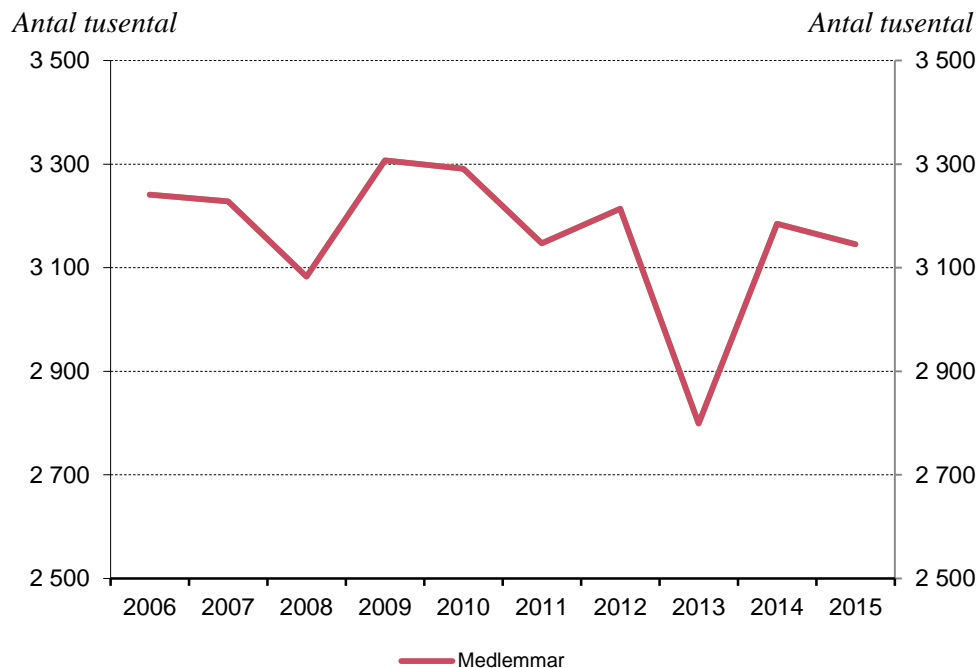
Besöksutvecklingen för de centrala museerna med flera har förmodligen påverkats av att det under 2005–2006 var fri entré på 19 statliga museer. Under 2007 gällde den fria entrén endast barn och ungdomar upp till 19 år. De höga besökstalen under 2010–2011 beror på utställningarna Kinas terrakottaarmé respektive Inkas guldskeer i Bergrummet enligt Kulturrådet.

⁸⁰ Myndigheten för kulturanalys har sedan 2012 ansvaret för att ta fram besöksstatistik. <http://www.kulturanalys.se/wp-content/uploads/2016/06/Bes%C3%B6ksutveckling-f%C3%B6r-de-centrala-museerna-2015.pdf>

⁸¹ Anläggningsbesök är ett mer inkluderande synsätt på besök där besökare besöker ett museums anläggning vare sig det är inomhus eller utomhus.

Inom delområdet civila samhället och mer specifikt idrott har vi valt resultatindikatorn medlemmar i idrottsrörelsen.⁸²

Diagram 2 Antalet medlemmar i idrottsrörelsen år 2006–2014



Källa: Centrum för idrottsforskning

Diagrammet visar på variationer i medlemsantalet över tid och att det under 2013 var en kraftig nedgång. CIF har i uppdrag att årligen följa upp statens stöd till idrotten och av den rapport som CIF lämnade 2015 framgår att nedgången är en konsekvens av Riksidrottsförbundets revidering av sin enkätstudie.

På grund av indikatorns variation över tid är det inte möjligt att avgöra om indikatorn utvecklas i enlighet med målet.

För att mäta måluppfyllelse gällande folkbildning har vi valt indikatorn antalet utfärdade intyg om avslutad eftergymnasial yrkesutbildning på särskild kurs där statistik redovisas nedan.

⁸² Bedömningen av resultatet i budgetpropositionen främst från rapporten Statens stöd till idrotten, uppföljning 2015, från Centrum för idrottsforskning vid Gymnastik och idrottshögskolan (CIF) samt statistikuppgifter från Riksidrottsförbundet (RF). Resultatredovisningen utgår från målen för statens idrottspolitik, där de mest centrala indikatorerna redovisas. Indikatorerna framgår av CIF:s rapport "Statens stöd till idrotten Uppföljning 2015" som baseras på statistik från 2014. Indikatorsystemet består av 22 indikatorer, fördelade över fem målområden. Målområde ett är "Idrotten som folkrörelse". Inom detta område finns sex stycken resultatindikatorer och här har vi valt ut en: medlemmar i idrottsrörelsen.

Diagram 3: Antal utfärdade intyg om avslutad eftergymnasial yrkesutbildning på särskild kurs



Källa: Folkbildningsrådet

Antalet utfärdade ökade kraftigt under perioden 2006–2008 men minskade därefter i antal. De senaste tre åren har antalet utfärdade intyg ökat något totalt sett och går därmed i rätt riktning i förhållande till målet.

6.17.3 Anslag

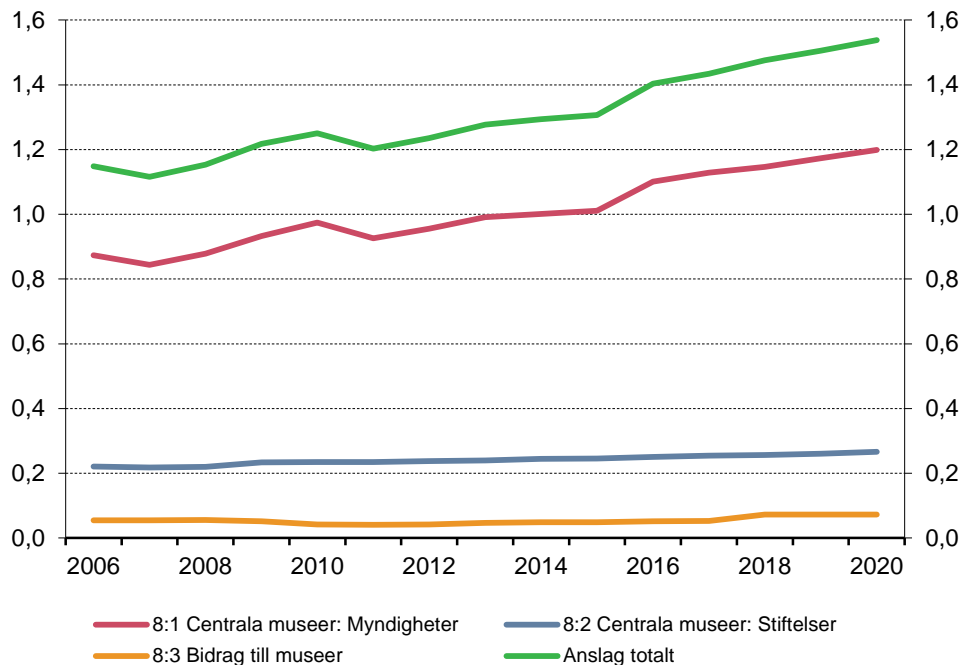
Anslagen inom utgiftsområdet är uppdelat efter de olika delområdena. De anslag vi valt ut är de som kan ha koppling till de indikatorer vi fördjupat oss i ovanstående avsnitt.

Samtliga anslag under delområdet museer och utställningar har någon form av koppling till målen och indikatorerna. Vi har valt ut de mest centrala anslagen som berör museerna direkt. Anslagen 8:1 *Centrala museer: Myndigheter*, 8:2 *Centrala museer: Stiftelser* och 8:3 *Bidrag till vissa museer* har koppling till indikatorn.

Diagram 4 Utgiftsutveckling år 2006–2020 för de valda anslagen

Miljarder kronor

Miljarder kronor



Källa: ESV och BP 17

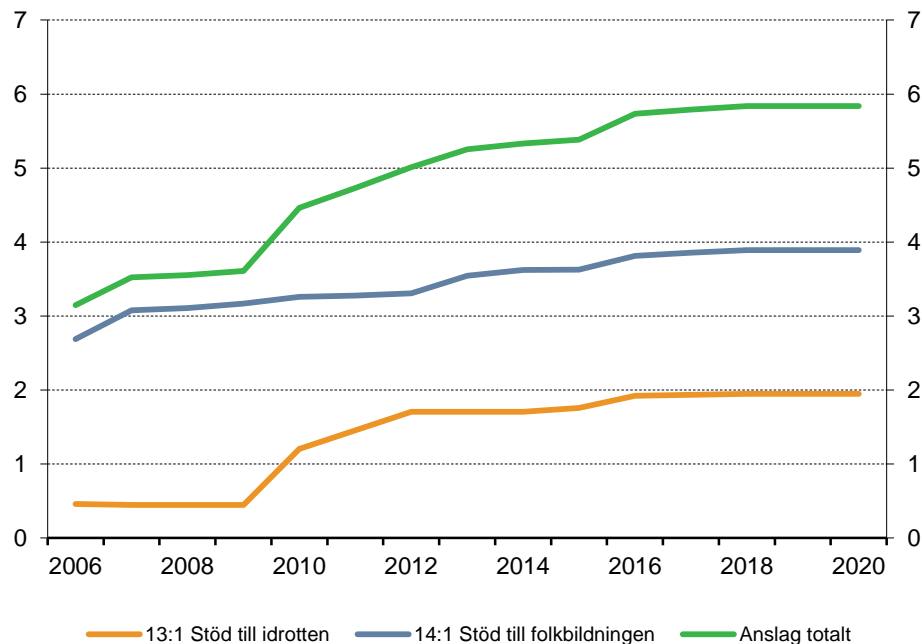
Diagrammet visar utgiftsutvecklingen för de valda anslagens utfall för år 2006–2015 och beräknade belopp för år 2016–2020. Utgifterna har ökat stadigt från 2006 till 2015. Ökningen mellan år 2015 och 2016 beror framförallt på att medel beräknas tillföras anslag 8:1 *Centrala museer: Myndigheter* för att finansiera införandet av fri entré vid 18 statliga museer.

För delområdena civila samhället respektive folkbildning har vi valt ut anslag kopplade till delmålen inom idrott och folkbildning eftersom dessa går att koppla till två anslag som utgör 88 procent av delområdenas tilldelade medel i budgetpropositionen för 2016. Dessa är 13:1 *Stöd till idrotten* och 14:1 *Bidrag till folkbildningen*. Anslaget 13:1 *Stöd till idrotten* får användas för utgifter för statsbidrag till idrotten. Anslaget 14:1 *Bidrag till folkbildningen* får användas för utgifter för statsbidrag till folkbildningen.

Diagram 5 Utgiftsutveckling år 2006–2020 för de valda anslagen

Miljarder kronor

Miljarder kronor

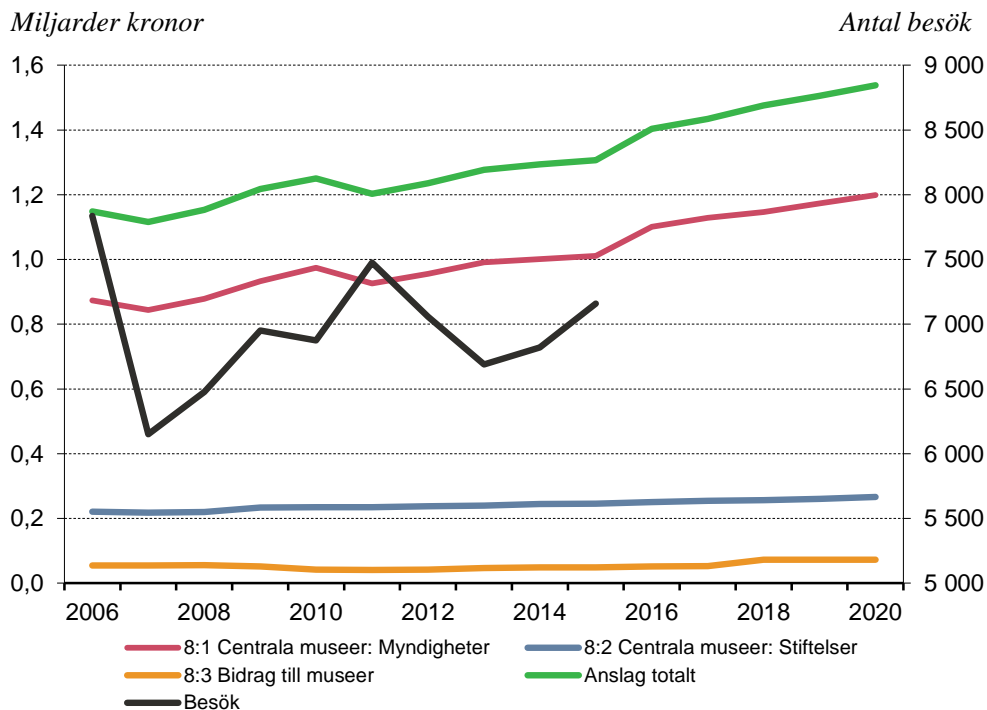


Källa: ESV och BP 17

Diagrammet visar utgiftsutvecklingen för de valda anslagens utfall för år 2006–2015 och beräknade belopp för år 2016–2020. Utgifterna har legat på en relativt stadig nivå under år 2006–2009 och 2010 ökade anslag 13:1 *Stöd till idrotten* med 1,0 miljarder kronor. Anslagsökningen beror framförallt på ett nytt sätt att finansiera stödet till idrotten som tidigare finansierades genom bidrag från AB Svenska Spel. Anslagsökningen 2011 och 2012 för samma anslag beror på det så kallade idrottslyftet.

6.17.4 Utveckling av indikatorer och anslag över tid

Diagram 6 Besöksutveckling vid de centrala museerna och utgiftsutveckling för de valda anslagen



Källa: Myndigheten för kulturanalys, ESV och BP 17

Diagrammet jämför utgifterna för anslagen över tid med utvecklingen av antalet besökare vid de centrala museerna. Besöksutvecklingen är positiv och utgifterna ökar. Utvecklingen för indikatorn och anslagen går därmed i samma riktning.

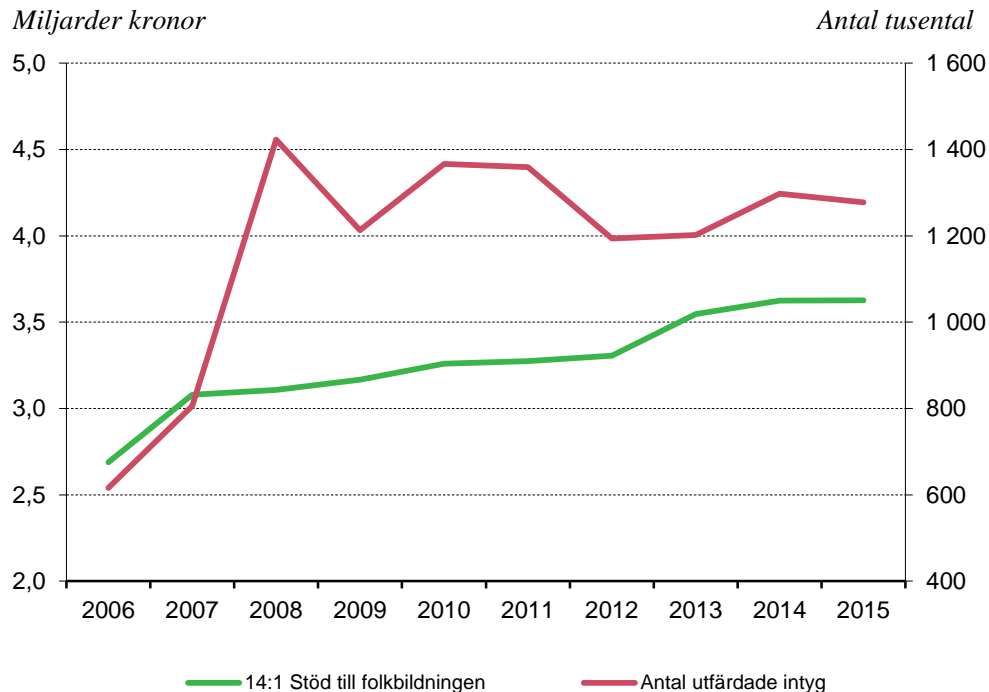
Diagram 7 Antal medlemmar i idrottsrörelsen samt utgiftsutveckling för 13:1 Stöd till idrotten



Källa: Centrum för idrottsforskning, ESV och BP 17

Diagrammet jämför antalet medlemmar i idrottsrörelsen med utvecklingen för anslaget. Det finns inget tydligt samband mellan antalet medlemmar och anslagsutvecklingen. Vad gäller medlemsstatistiken är den en uppskattning efter Riksidrottsförbundets enkätstudie som bör tolkas med viss försiktighet.

Diagram 8 Antal utfärdade intyg om avslutad eftergymnasial yrkesutbildning på särskild kurs samt utgiftsutveckling för 14:1 Stöd till folkbildningen



Källa: Folkbildningsrådet, ESV och BP 17

Diagrammet jämför antalet utfärdade intyg om avslutad eftergymnasial yrkesutbildning på särskild kurs och anslagsutvecklingen. Antalet utfärdade intyg varierar över tiden men har sedan mellan 2012 till 2014 haft en positiv utveckling. Anslaget har under hela perioden ökat. ESV kan inte se något tydligt samband mellan indikatorns utveckling och anslagsutvecklingen.

6.17.5 ESV:s reflektioner

ESV bedömer att det finns en koppling mellan mål, resultatindikator och utgifter för området museer och utställningar. Vi bedömer att indikatorerna går i rätt riktning i förhållande till målet men att det finns ett behov av mer statistik och utvärderingar kring området för att se om det övergripande målet har uppfyllts. Exempelvis har Myndigheten för kulturanalys redan i dag i sin rapport om besöksutvecklingen på museerna ett avsnitt om vilka besökarna är. Detta avsnitt kan underlätta analysen framöver gällande om fri entré faktiskt har undanröjt hinder för den museiovana samt minskat den socioekonomiska ojämlikheten.

Vi kan inte se en direkt koppling av ökade utgifter till fler antal medlemmar i idrottsrörelse eller utfärdade intyg från folkhögskola eftersom antalet medlemmar respektive intyg inte korrelerar med anslagsutvecklingen. De kvantitativa måtten bör

kompletteras med utvärderingar och analyser. Dessutom är det värt att notera att jämförbarheten blir en utmaning när mätmetoder har förändrats över tiden.

6.18 Utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik

Utgiftsområde 18 är brett och det är uppdelat i två områden. Ett område rör konsumentpolitik den andra rör samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriverksamhet. Området rymmer två mål, 11 delmål och 13 indikatorer.

6.18.1 Mål

Vi har valt målet som rymmer samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriverksamhet eftersom det utgör större delen av utgifterna under utgiftsområdet, 75 procent enligt utfallet för 2015 och 94 procent enligt prognosen för 2016. Vi beskriver två delmål och två olika indikatorer.

Målet för samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriverksamhet är att ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas.

Delmål för området bostadsmarknad är:

Långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.

Delmål för lantmäteriverksamheten är:

En effektiv, rättssäker inskrivningsverksamhet som bidrar till en väl fungerande fastighetsmarknad.

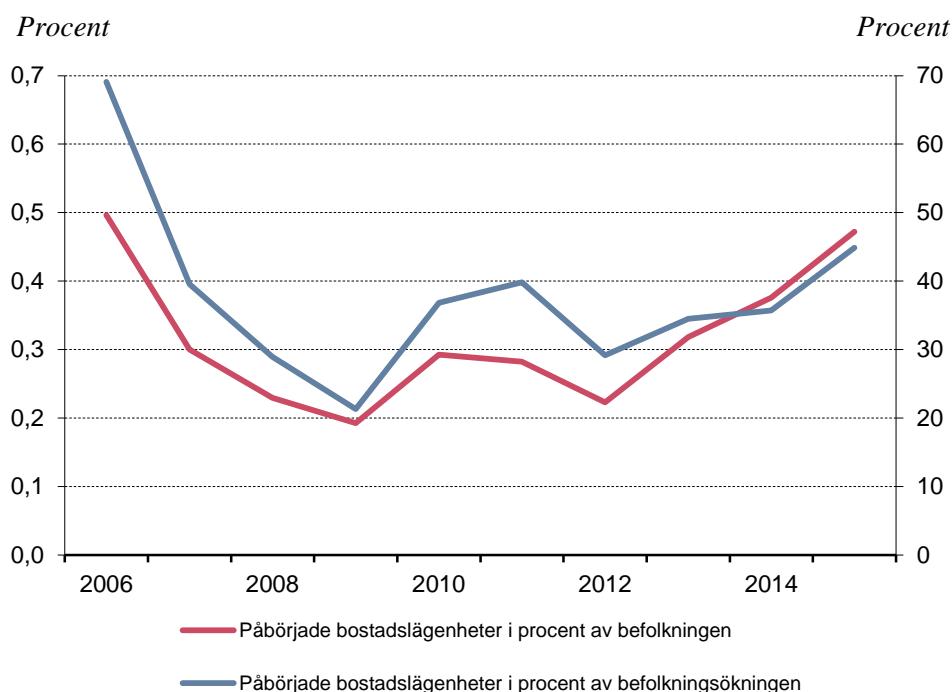
6.18.2 Indikatorer

Vi har valt de två indikatorer som kopplar tydligast mot huvudmålet och varsitt delmål.

Den första indikatorn belyser nyproduktion, mätt som antalet påbörjade bostadslägenheter i flerbostadshus och småhus, vilket är en angelägen faktor för både hushåll och samhällsekonomin inom utgiftsområdet.

Den andra indikatorn rör handläggningstider för fastighetsinskrivningen, vilken svarar till det andra delmålet som rör effektivitet i inskrivningsverksamhet.

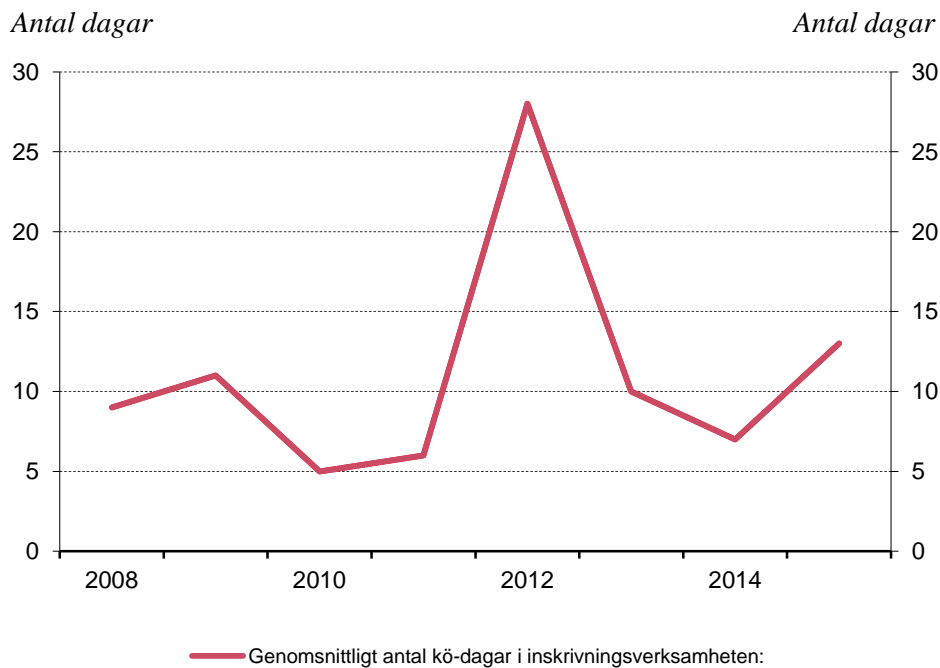
Diagram 1 Antal påbörjade bostadslägenheter i relation till befolkningsutveckling



Källa: SCB

Den vänstra axeln visar påbörjade bostadslägenheter i procent av befolkningen. Den högra axeln visar påbörjade bostadslägenheter i procent av befolkningsökningen. Som diagrammet visar minskar antalet påbörjade lägenheter i relation till befolkningen och befolkningsökningen fram till och med 2009 för att därefter både öka och minska igen. Från och med 2012 ökar antalet och går i samma riktning som huvudmål och delmål.

Diagram 2 Handläggningstid för fastighetsinskrivningsärenden (och antal ärenden med elektronisk ansökan).⁸³



Källa: Lantmäteriet

Som diagrammet visar varierar antalet handläggningdagar mellan åren i den valda tidsperioden. Det är mycket svårt att utifrån diagrammet uttala sig om indikatorns utveckling i förhållande till delmål 2, det vill säga om en effektiv, rättssäker inskrivningsverksamhet som bidrar till en väl fungerande fastighetsmarknad. Diagrammet visar att handläggningstiden steg dramatiskt under 2012, vilket kan förklaras av ett nytt ärendesystem, tekniska problem och ovana av att arbeta i det nya systemet.⁸⁴

⁸³ Den 1 juni 2008 fördes ansvaret för inskrivningsverksamheten dvs. inskrivning enligt jordabalken över till Lantmäteriet från Sveriges Domstolar. Därför börjar tidserien för indikatorn först från 2008.

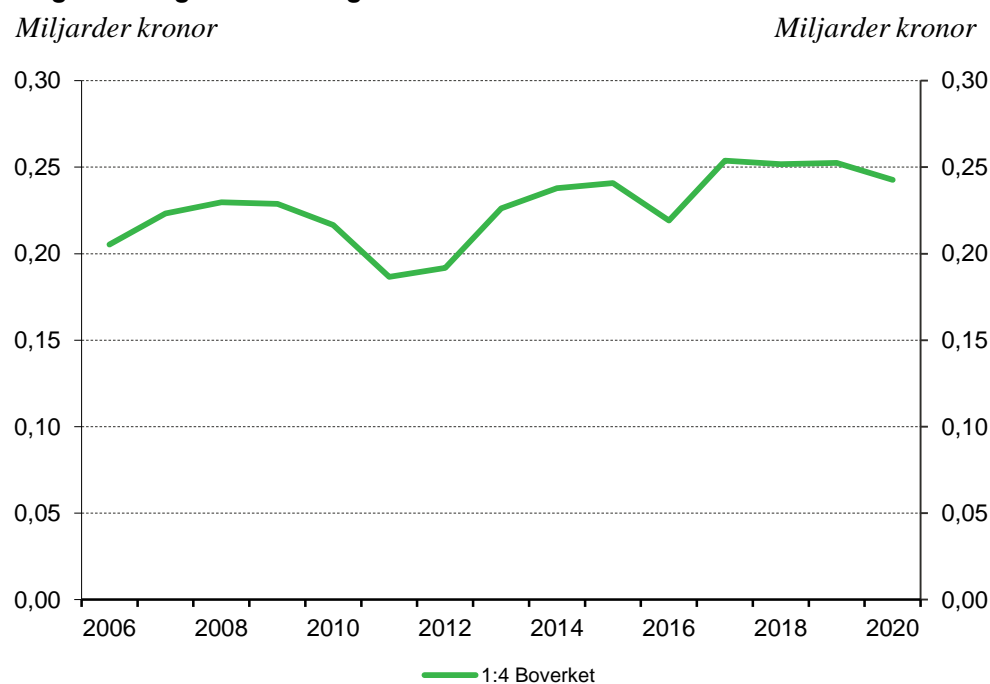
⁸⁴ Lantmäteriets årsredovisning för 2012.

6.18.3 Anslag

Det finns inget anslag som kopplar direkt till den första indikatorn men Boverket har tre fokusområden, varav ett är att fler ska erbjudas bostad. Vi noterar att Boverket knappast är den viktigaste insatsfaktorn för tillhandahållande av nya bostäder.⁸⁵

Anslag 1:4 *Boverket* är dock det som har bäst koppling till indikatorn inom området och motsvarar cirka 16 procent av hela utgiftsområdet (genomsnitt 2014–2016).

Diagram 3 Utgiftsutveckling år 2006–2020 för 1:4 Boverket



Källa: ESV och BP 17

Som framgår av diagrammet har utgifterna för anslaget varierat över tid.

När det gäller det andra anslaget väljer vi 1:6 *Lantmäteriet* då det i någon mån kopplar till indikatorn handläggningstid för fastighetsinskrivningsärenden (och antal ärenden med elektronisk ansökan). Anslaget kopplar även till det andra delmålet som är en effektiv och rättssäker inskrivningsverksamhet som bidrar till en väl fungerande fastighetsmarknad.

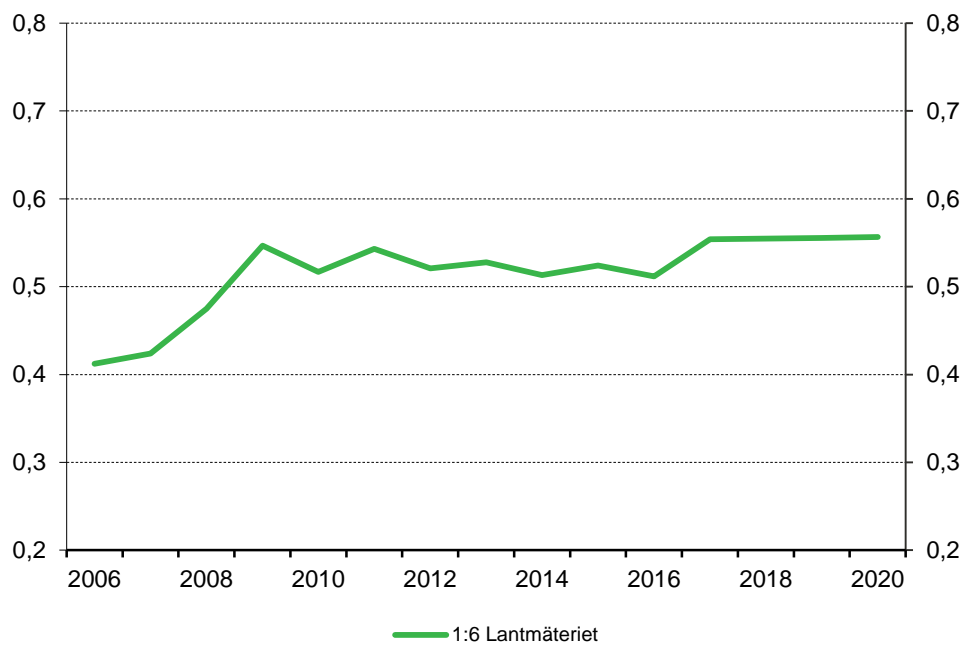
⁸⁵ "De tre fokusområdena är Boverkets sätt att definiera inom vilka områden vi ska fokusera våra ansträngningar för att uppnå vår vision och arbeta i linje med vårt uppdrag. Valet av fokusområden grundar sig på en samlad bild av vad vi ser som Boverkets största utmaningar och hur vi bäst kan arbeta för att göra så stor nytta som möjligt för samhället. De tre fokusområden med strategiska mål är:

- Boende - Fler ska erbjudas bostad
- Byggnader - Totalt lägre miljö- och klimatpåverkan ur byggnaders livscykelperspektiv
- Städer - Fler urbana miljöer svarar mot människors behov av en fungerande vardag" Källa: <http://www.boverket.se/sv/om-boverket/boverkets-uppdrag/sa-bygger-vi-ett-hallbart-samhalle/>

Diagram 4 Utgiftsutveckling år 2006–2020 för 1:6 Lantmäteriet

Miljarder kronor

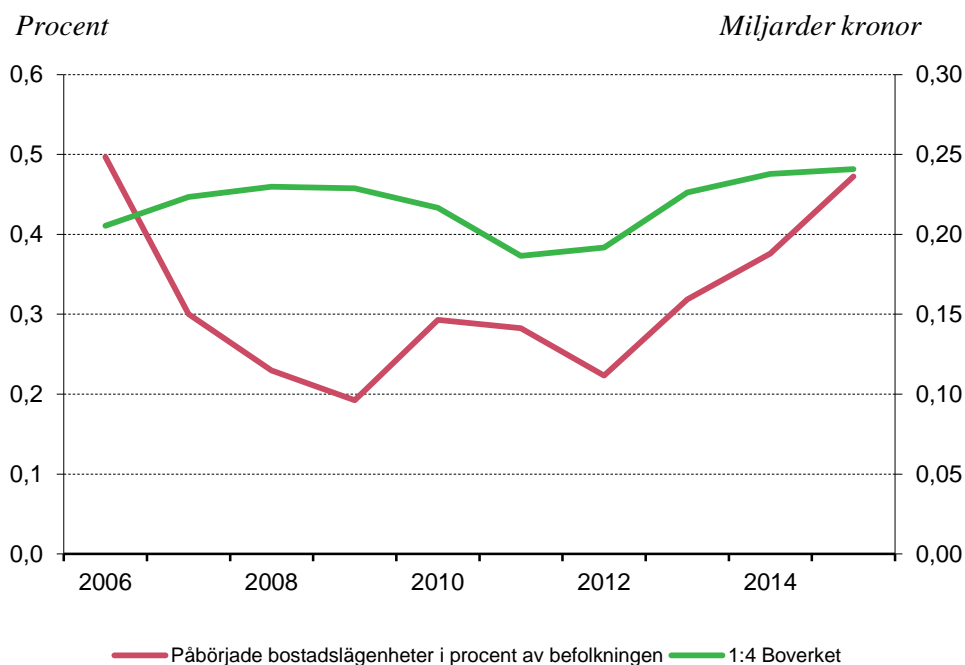
Miljarder kronor



Källa: ESV och BP 17

Som framgår av diagrammet har utgifterna på anslaget varierat över tid.

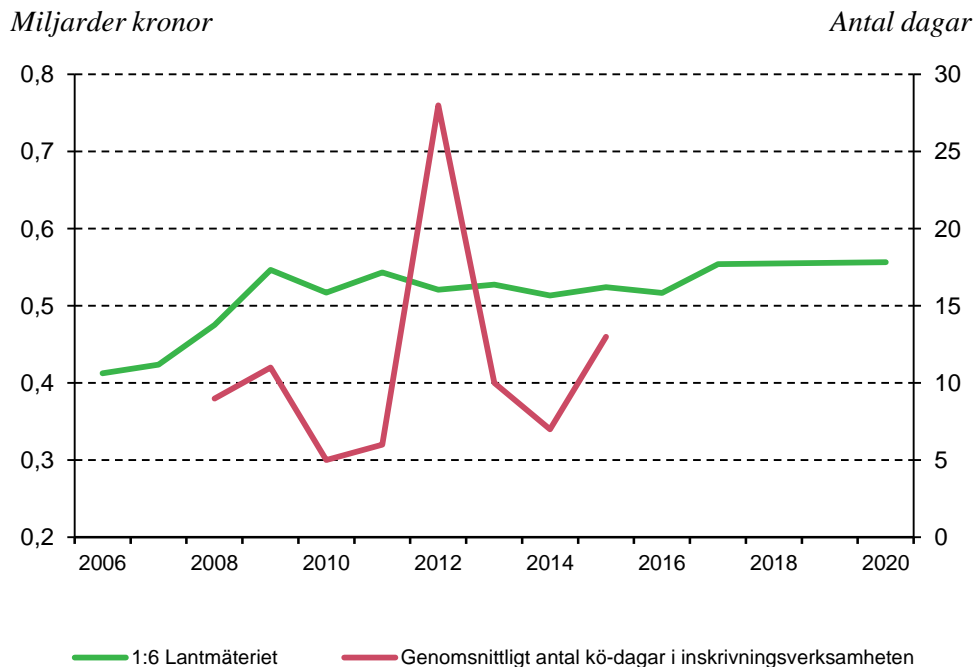
6.18.4 Utveckling av indikatorer och anslag över tid

Diagram 5 Antal påbörjade bostäder i relation till befolkningsutveckling samt utgiftsutveckling för 1:4 Boverket

Källa: SCB, ESV och BP 17

Indikatorns och anslagets utveckling går periodvis åt motsatt håll och periodvis åt samma håll. Efter 2012 ökar antalet påbörjade lägenheter som andel av befolkningen samtidigt som Boverkets anslag tillförs mer medel.

Diagram 6 Handläggningstid för fastighetsinskrivningsärenden samt utgiftsutveckling för 1:6 Lantmäteriet



Källa: Lantmäteriet, ESV och BP 17

I ovanstående diagram går anslaget utveckling emellanåt i samma riktning som antalet genomsnittliga dagar i kö för inskrivningsverksamheten. För att kunna utläsa något om den inre effektiviteten behöver dagar i kö relateras till såväl förändringar i ärendemängden som hur stor del av anslaget som går till inskrivningsverksamheten. Inget av detta framgår av budgetpropositionen. Den stora ökningen av antalet dagar år 2012 kan enligt Lantmäteriet främst förklaras av utvecklingen av ett nytt ärendesystem, tekniska problem och ovana att arbeta i det nya systemet.⁸⁶

6.18.5 ESV:s reflektioner

Delmålet innebär att konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven. Nyproduktion behöver dock nödvändigtvis inte betyda att efterfrågan möter utbudet.

Det är rimligt att introducera nya indikatorer som mäter utfallet av nya satsningar inom utgiftsområdet i form av stöd till kommuner för ökat bostadsbyggande och investeringsstöd för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande. Här kan en indikator som mäter antalet nya hyresrätter och studentbostäder (med hjälp av just stödet) inkluderas framöver.

⁸⁶ Lantmäteriets årsredovisning för 2012.

Vår bedömning är att indikatorerna ovan inte uppfyller tillräckligt många av de krav som bör ställas på en indikator vilket vi utvecklar i avsnitt 6.4.2. Att inkludera mått som mäter rörlighet i olika upplåtelseformer, prisfluktuationer och hur stor del bostadskostnaderna utgör av inkomsten kan vara alternativa indikatorer.

6.19 Utgiftsområde 19 Regional tillväxt

Utgiftsområdet omfattar medel för hållbara regionala tillväxtinsatser i form av projektverksamhet, olika former av regionala företagsstöd och utbetalningar från Europeiska regionala utvecklingsfonden.

6.19.1 Mål

Målet för den regionala tillväxtpolitiken är utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft. Till ovanstående mål tillkommer mål och prioriteringar för den regionala tillväxtpolitiken som beslutats av regeringen samt inom ramen för EU-samarbetet.

I budgetpropositionen lyfts särskilt fram att regional hänsyn och tvärssektoriell styrning av resurser är av särskild betydelse för måluppfyllelsen. Det är en följd av att den regionala tillväxtpolitiken omfattar fler åtgärder än de som finansieras inom utgiftsområdet. En rad olika faktorer påverkar den regionala utvecklingen, och effekterna av den regionala tillväxtpolitiken är ofta svåra att mäta och särskilja från övergripande konjunktur- och strukturförändringar. Vi har valt det övergripande målet som beslutats av riksdagen.

6.19.2 Indikatorer

I budgetpropositionen redovisas ett antal uttalade indikatorer som används för att följa upp politiken inom utgiftsområdet. Indikatorerna är uppdelade dels i indikatorer för att följa utvecklingen i Sveriges regioner och dels indikatorer för insatser som finansieras inom utgiftsområdet och dess medfinansiering.

ESV har valt två mått som rör regionala företagsstöd, nämligen beviljat belopp samt beräknade nya arbetstillfällen.⁸⁷ Vi bedömer att företagsstödet kan kopplas till målet.

⁸⁷ Resultatindikatorerna avseende regionala företagsstöd är enligt budgetpropositionen för närvarande under utveckling. De två indikatorer som ESV har valt är inte uttalade men i budgetpropositionen görs en hänvisning till budgetpropositionen för 2016 där indikatorerna är uttalade, se tabell 2.15.

Diagram 1 Beviljade företagsstöd perioden 2006–2015

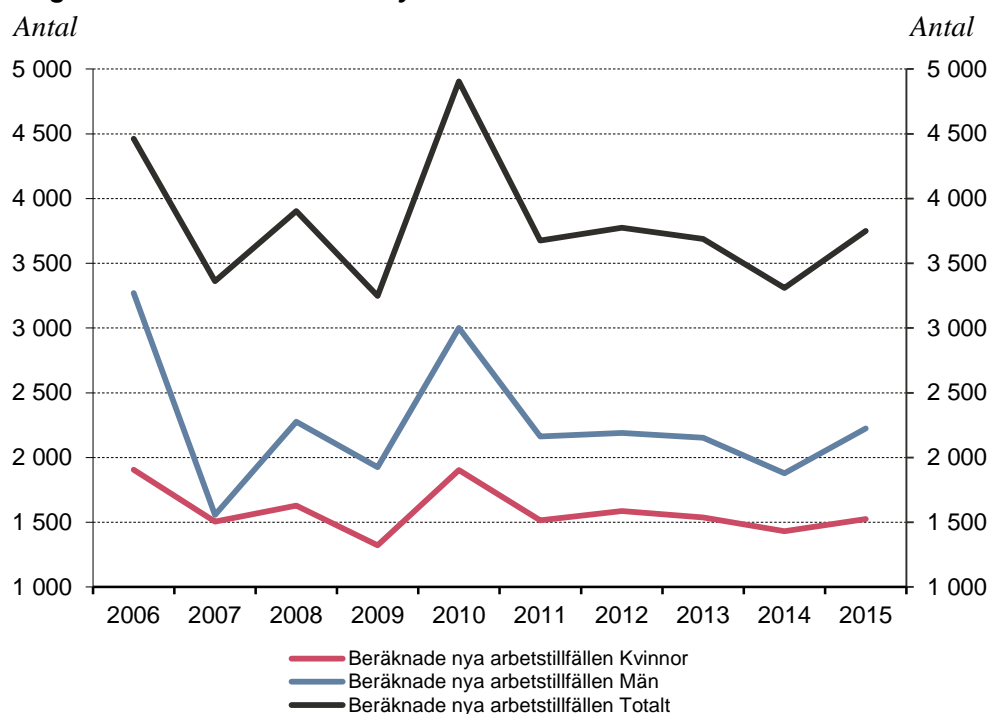
Miljarder kronor

Miljarder kronor

*Källa: Tillväxtverket*

Diagram 1 visar utvecklingen för beviljat företagsstöd under perioden 2006–2015. Företagsstöd ska ge företag hjälp att få en långsiktig lönsamhet och tillväxt, vilket i slutändan ger en ökad måluppfyllelse. Beviljat belopp för företagsstöd har minskat under perioden.

Diagram 2 Beräknade antalet nya arbetstillfällen



Källa: Tillväxtverket

Diagram 2 visar utvecklingen av indikatorn beräknade antalet nya arbetstillfällen uppdelad på kvinnor och män under perioden 2006–2015. Antalet nya arbetstillfällen varierar mellan åren för både kvinnor och män. Antalet var som högst 2010 och minskade därefter fram till 2014. Mellan 2014 och 2015 har antalet ökat. Utvecklingen av indikatorn bidrar till måluppfyllelsen.

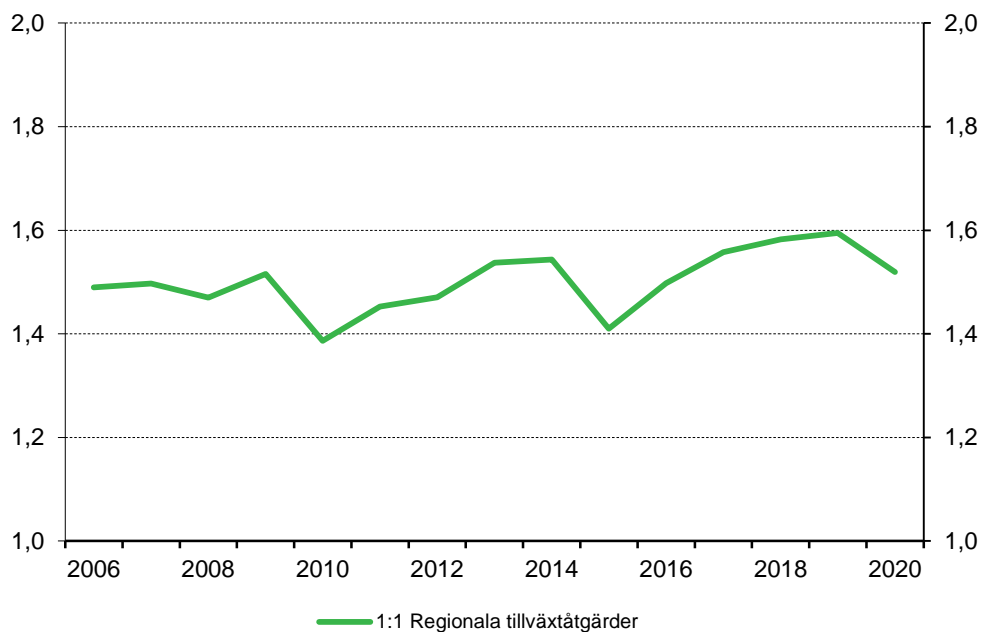
6.19.3 Anslag

ESV har valt anslag 1:1 *Regionala tillväxtåtgärder* vilket vi bedömer har en koppling till valt mål och resultatindikator samt att huvuddelen av medlen inom utgiftsområdet anvisas anslaget, cirka 63 procent av utgifterna år 2015.

Diagram 3 Utgiftsutveckling år 2006–2020 för 1:1 Regionala tillväxtåtgärder

Miljarder kronor

Miljarder kronor

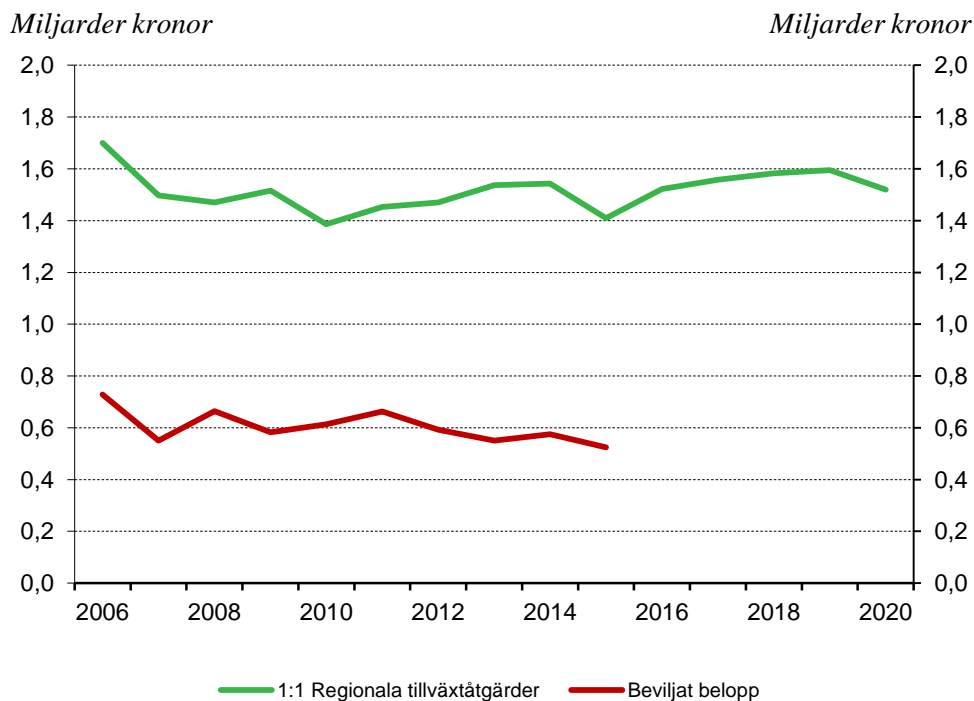


Källa: ESV och BP 17

Diagram 3 visar utfallet för perioden 2006–2015 för anslaget 1:1 *Regionala tillväxtåtgärder* samt föreslaget och beräknat belopp för perioden 2016–2020. Anslaget har med vissa fluktuationer legat relativt stadigt runt 1,5 miljarder kronor. Den fortsatta prognosen för tiden därefter visar på liknande utveckling.

6.19.4 Utveckling av indikatorer och anslag över tid

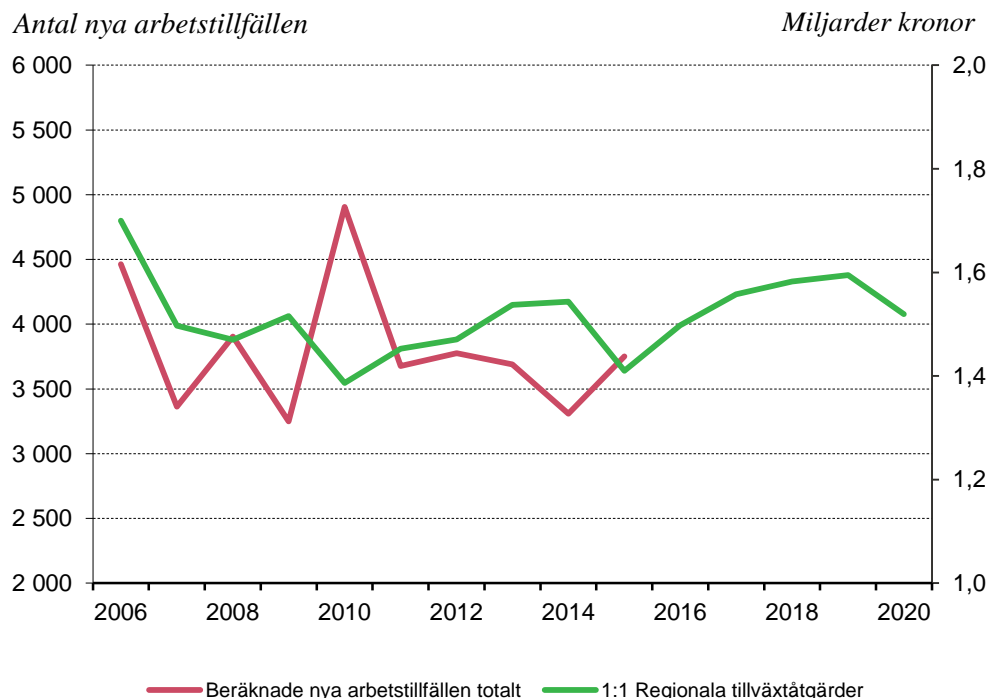
Diagram 4 Beviljat belopp företagsstöd samt utgiftsutveckling för 1:1 Regionala tillväxtåtgärder



Källa: Tillväxtverket, ESV och BP 17

Diagram 4 visar utgiftsutvecklingen samt beviljat belopp för företagsstöd. Det finns samband mellan utgifterna på anslaget och de belopp som beviljats för företagsstöd. Graferna i diagrammet går emellertid åt olika håll vissa år och en förklaring till det skulle kunna bero på eftersläpningar i utbetalningarna.

Diagram 5 Antalet beräknade nya arbetstillfällen samt utgiftsutveckling för 1:1 Regionala tillväxtåtgärder



Källa: Tillväxtverket, ESV och BP 17

Diagram 5 visar utgiftsutvecklingen och beräknade nya arbetstillfällen totalt. Enligt vår bedömning finns det under vissa år ett samband mellan anslagsutvecklingen och beräknade nya arbetstillfällen. Sett över hela tidsperioden kan vi dock inte se att det finns något tydligt samband.

6.19.5 ESV:s reflektioner

Inledningsvis vill ESV, precis som regeringen och Näringsutskottet har gjort, lyfta fram att det är svårt att följa upp det av riksdagen beslutade målet eftersom det är en rad olika faktorer som påverkar den regionala utvecklingen. Åtgärder eller insatser kan komma från många olika utgiftsområden. De effekter som kan hänföras till den regionala tillväxtpolitiken kan dessutom vara svåra att särskilja från övergripande konjunktur- och strukturförändringar. Det har enligt ESV:s bedömning varit svårt att hitta en indikator som kan följas upp mot det övergripande målet.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2017 angett att indikatorer för de regionala företagsstöden är under utveckling och kommer redovisas i budgetpropositionen för 2018.

6.20 Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård

Utgiftsområdet naturvård är indelat i områdena miljöpolitik och miljöforskning.

6.20.1 Mål

Vi väljer att titta närmare på målen inom området miljöpolitik där de största utgifterna finns och där det även finns indikatorer att redovisa mot. Målen är strukturerade i ett målsystem som kallas för miljömålssystemet. Målen omfattar följande:

- Generationsmål som anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljökvalitetsmålen.
- Miljökvalitetsmål som beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till.
- Etappmål som beskriver de samhällsomställningar som är viktiga steg för att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet.

Miljömålen används som samlingsnamn för generationsmålet, miljökvalitetsmålen och etappmålen. Generationsmålet är det övergripande målet för miljöpolitiken och beskriver att vi till nästa generation ska lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Målet beslutades av riksdagen 1999. Generationsmålet förutsätter en ambitiös miljöpolitik i Sverige, inom EU och internationellt.

Riksdagen har beslutat om 16 miljökvalitetsmål. Av dem har ESV valt ut tre mål:

- begränsad klimatpåverkan,
- giftfri miljö, och
- hav i balans samt levande kust och skärgård.

Anledningen till att dessa mål valts är att de är mätbara och jämförbara över tid vilket gör att de lättare kan kopplas till indikatorer och anslag.

6.20.2 Indikatorer

Indikatorerna för utgiftsområdet redovisas på Den svenska miljömålsportalen.⁸⁸ Alla indikatorer redovisas inte varje år då de speglar långsamma skeenden och är resurskrävande att mäta.

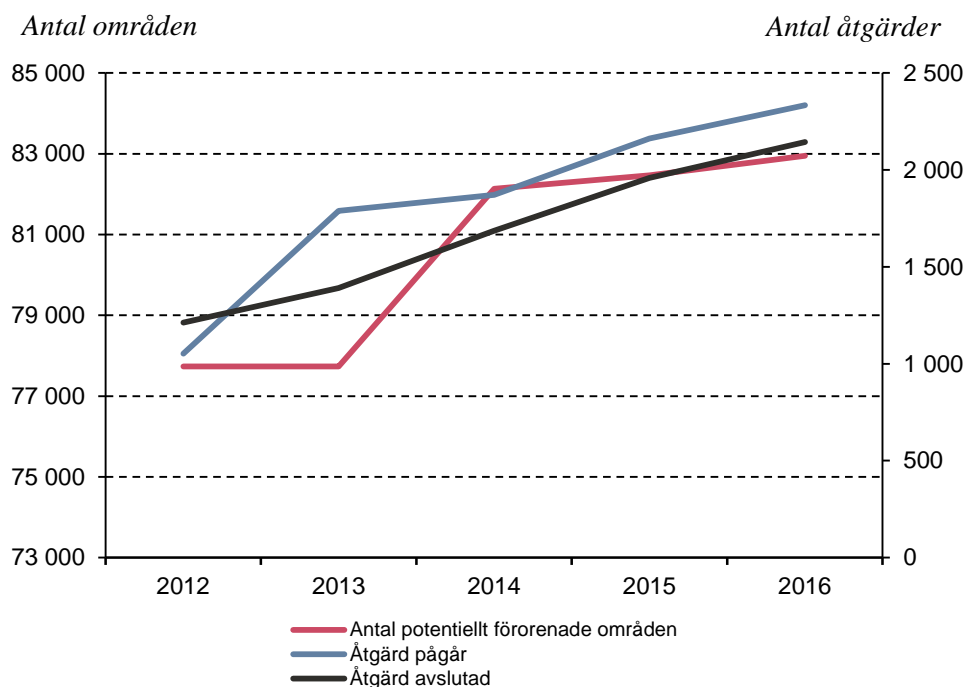
⁸⁸ www.miljomal.se

De indikatorer vi har valt kan kopplas till de valda målen. Indikatorerna är:

- förorenade områden,
- tillförsel av fosfor och kväve till Östersjön, och
- klimatpåverkande utsläpp.

För indikatorn förorenade områden finns tidsserier med årlig data från 2012. För de övriga två finns tidsserier från 2006 till 2014 och 2015. På grund av att indikatorerna redovisas i olika enheter och varierar mycket i storlek har vi delat upp dem på flera diagram.

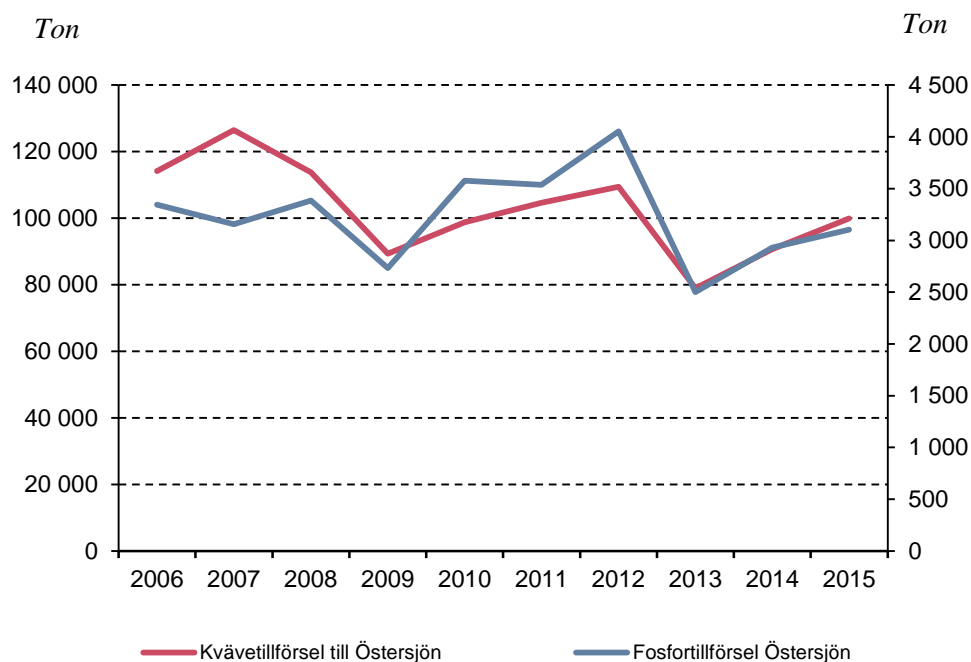
Diagram 1 Förorenade områden



Källa: Den svenska miljömålsportalen

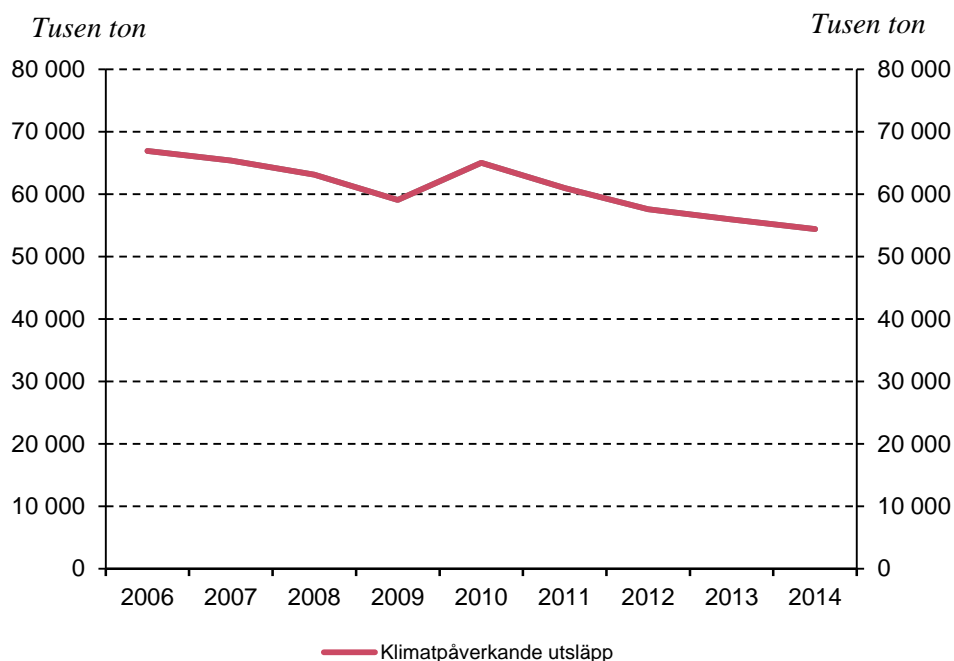
Antal potentiellt förorenade områden har ökat från knappt 78 000 stycken 2012 till ungefär 83 000 stycken 2016. Detta är inte i linje med målen. Antalet pågående och avslutade åtgärder har ökat över perioden, vilket är i linje med målen.

Diagram 2 Tillförsel av fosfor och kväve till Östersjön



Källa: Den svenska miljömålsportalen

Den vänstra axeln visar kvävetillförseln till Östersjön från Sverige. Kvävetillförseln har minskat från cirka 114 000 ton 2006 till cirka 100 000 ton 2015. Den högra axeln visar fosfortillförseln till Östersjön. Fosfortillförseln har varierat över tidsperioden men ligger på nästan samma nivå 2015 som den gjorde 2006, cirka 3 000 ton. Totalt sett över tidsperioden minskar utfallet på indikatorerna vilket är i linje med målet.

Diagram 3 Klimatpåverkande utsläpp

Källa: Den svenska miljömålportalen

De klimatpåverkande utsläppen består av energiförsörjning, industriprocesser och produktanvändning, transporter och arbetsmaskiner, jordbruk och avfall och avlopp. Totalt sett minskar utsläppen över tidsperioden, från strax under 70 miljoner ton till strax över 50 miljoner ton. Denna utveckling är i linje med målet. Diagrammet visar att minskningen av klimatpåverkande utsläpp har varit konstant över tidsperioden med undantag för 2009 till 2010 då en liten ökning skedde.

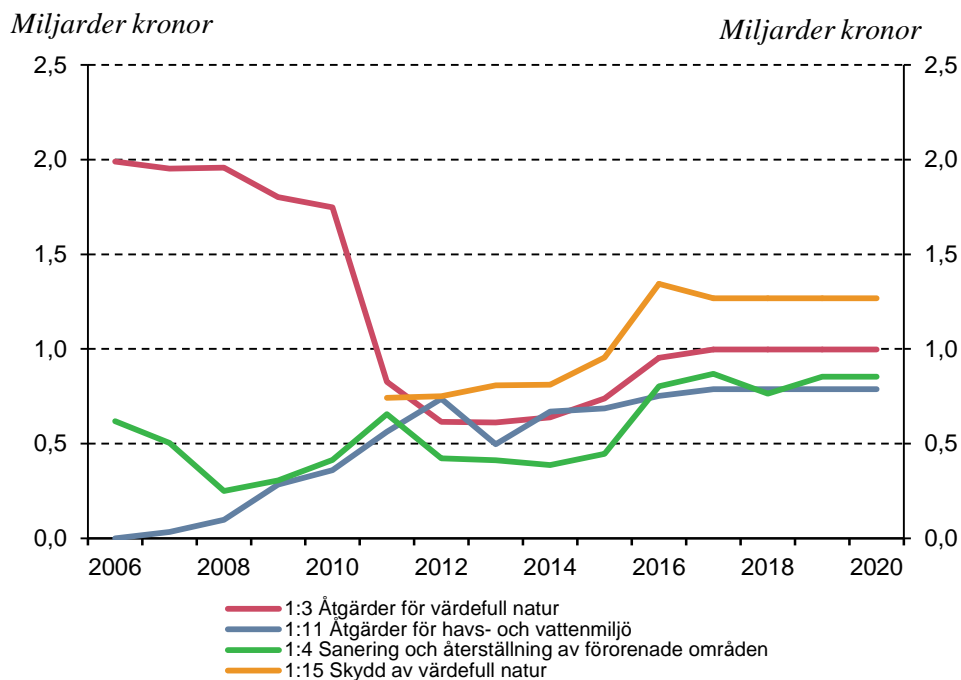
6.20.3 Anslag

Följande anslag har valts ut:

- Anslag 1:3 Åtgärder för värdefull natur
- Anslag 1:4 Sanering och återställning av förorenade områden
- Anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö
- Anslag 1:15 Skydd av värdefull natur

Tillsammans utgör dessa runt 50 procent av de totala utgifterna för utgiftsområdet mellan 2006 och 2015. De bedöms också ha en koppling till valda mål och resultatindikatorer.

Diagram 4 Utgiftsutveckling år 2006–2020 för de valda anslagen



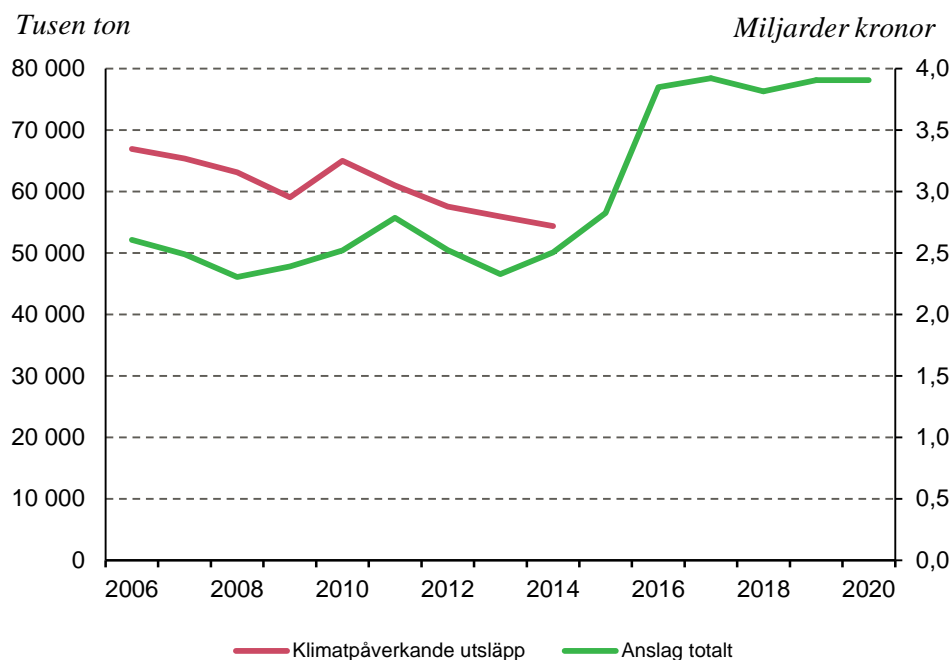
Källa: ESV och BP 17

Utgifterna för anslag 1:3 *Åtgärder för värdefull natur* minskade fram till 2012 för att därefter öka något. Den stora minskningen av anslaget mellan 2010 och 2011 beror på omfördelningar av medel till andra anslag inom utgiftsområdet, bland annat till anslag 1:15 *Skydd av värdefull natur*. Utgifterna för anslag 1:4 *Sanering och återställning av förorenade områden* har varierat över tidsperioden och beräknas öka från 2016 för att sedan stabiliseras till 2020.

Anslag 1:11 *Åtgärder för havs- och vattenmiljö* har ökat och beräknas fortsätta göra det fram till 2017. Från 2018 och framåt beräknas de att stabiliseras. Även utgifterna för anslag 1:15 *Skydd av värdefull natur* har ökat fram till 2015. Utgifterna väntas dock minska något till 2017 för att sedan stabiliseras.

6.20.4 Utveckling av indikatorer och anslag över tid

På grund av att indikatorerna redovisas i olika enheter och varierar mycket i storlek har de delats upp på flera diagram. Anslagen har summerats ihop då utvecklingen är likartad och för att synliggöra trenden inom dem och deras utveckling.

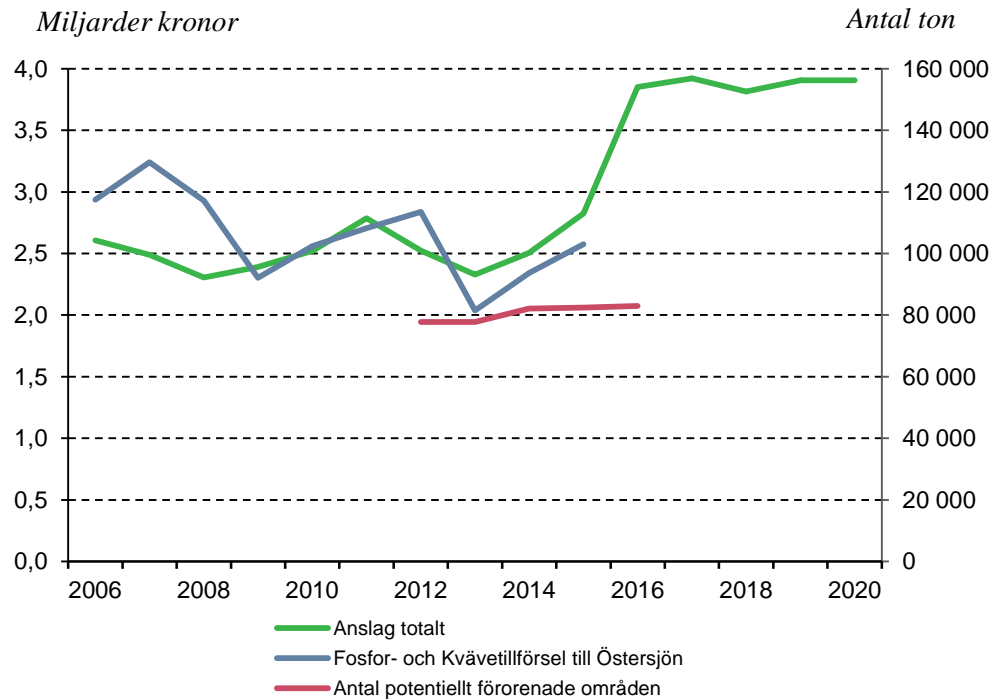
Diagram 5 Klimatpåverkande utsläpp samt utgiftsutveckling för anslagen totalt

Källa: Den svenska miljömålsportalen, ESV och BP 17

Utgifterna för anslagen uppgick till 2,6 miljarder kronor 2006 och beräknas öka till 3,8 miljarder kronor 2016. Från 2017 och framåt beräknas en nivå strax under 4,0 miljarder kronor per år.

De klimatpåverkande utsläppen visar på en minskande trend över tidsperioden. Över tidsperioden har utgifterna för anslagen varierat. För utfallsåren har utgifterna på anslagen minskat och det har även de klimatpåverkande utsläppen gjort.

Diagram 6 Tillförsel av fosfor och kväve till Östersjön, antal potentiellt förorenade områden samt utgiftsutveckling för anslagen totalt



Källa: Den svenska miljömålportalen, ESV och BP 17

Vi kan konstatera att fosfor- och kvävetillförseln till Östersjön mätt i ton har minskat över tidsperioden men uppvisar både ökning och minskningar. Antalet potentiellt förorenade områden har ökat något över tidsperioden men varit stabilt de senaste två åren. Fosfor- och kvävetillförsel till Östersjön har minskat. Utgifterna har varierat men trenden är ökade utgifter.

6.20.5 ESV:s reflektioner

ESV ser svårigheter med kopplingen mellan mål, indikatorer och anslag då miljön påverkas av yttre faktorer. Detta medför också svårigheter att dra slutsatser baserat på resultatindikatorernas utveckling. Samtidigt ska målen för miljöpolitiken integreras i andra politikområden och miljöfrågorna ska beaktas när en myndighet fullgör sin huvuduppgift. Konsekvensen kan därför bli att målen i det här utgiftsområdet påverkar andra utgiftsområden.

6.21 Utgiftsområde 21 Energi

Utgiftsområdet omfattar frågor om tillförsel och användning av energi.

Energipolitiken bygger på tre grundpelare: ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet.

6.21.1 Mål

Det övergripande målet för energipolitiken är att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor. Energipolitiken ska skapa villkor för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg inverkan på hälsa, miljö och klimat samt underlätta omställningen till ett ekologiskt uthålligt samhälle.

Det övergripande målet och övriga relevanta mål för energipolitiken framgår av riksdagens beslut i juni 2002 om riktlinjer för energipolitiken. Riksdagen har därefter beslutat om ett antal energipolitiska mål:

- Andelen förnybar energi ska 2020 utgöra minst 50 procent av den totala energianvändningen.
- Andelen förnybar energi i transportsektorn ska 2020 vara minst 10 procent.
- Energianvändningen ska vara 20 procent effektivare till 2020. Målet uttrycks som ett sektorsövergripande mål om minskad energiintensitet med 20 procent mellan 2008 och 2020.

Det finns en mängd preciseringar av mål och delmål, men eftersom det finns koppling mellan de två största anslagen och de övergripande målen och resultatindikatorerna väljer vi att inte fördjupas oss i lägre nivåer. De centrala indikatorerna kopplar direkt till det centrala målet.

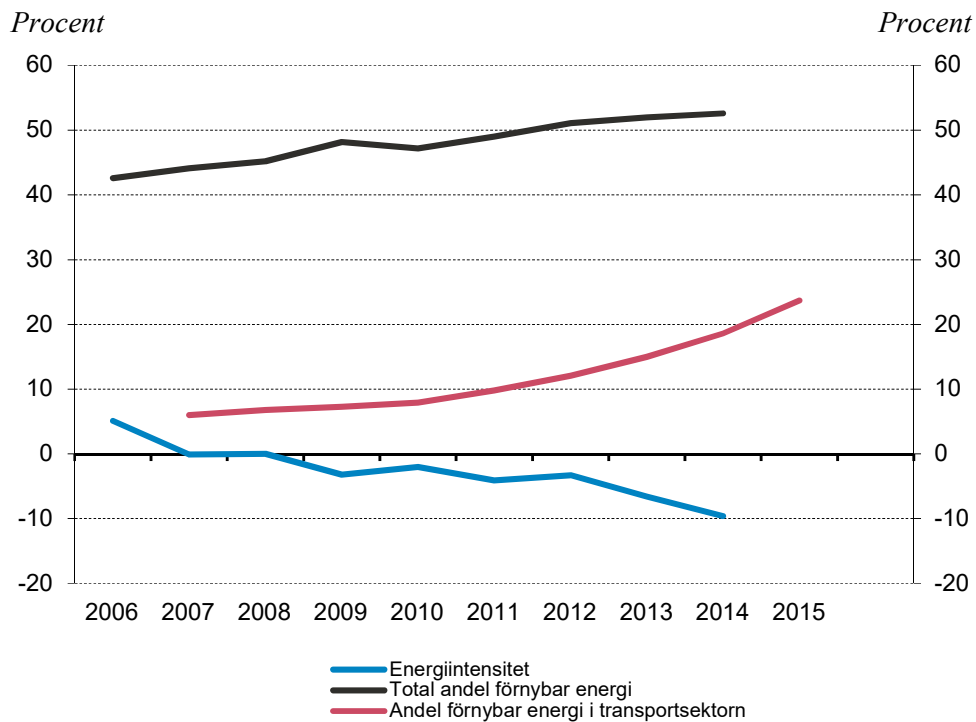
6.21.2 Indikatorer

De indikatorer som används för att redovisa de övergripande resultaten inom energiområdet delas upp på centrala resultatindikatorer och övriga resultatindikatorer.

ESV har valt de centrala resultatindikatorerna, vilka är:

- total andel förnybar energi i procent,
- andel förnybar energi i transportsektorn i procent, och
- energiintensitet, procentuell utveckling jämfört med basåret 2008.

Diagram 1 Total andel förnybar energi, andel förnybar energi i transportsektorn och energiintensitet



Källa: Energimyndigheten och Eurostat

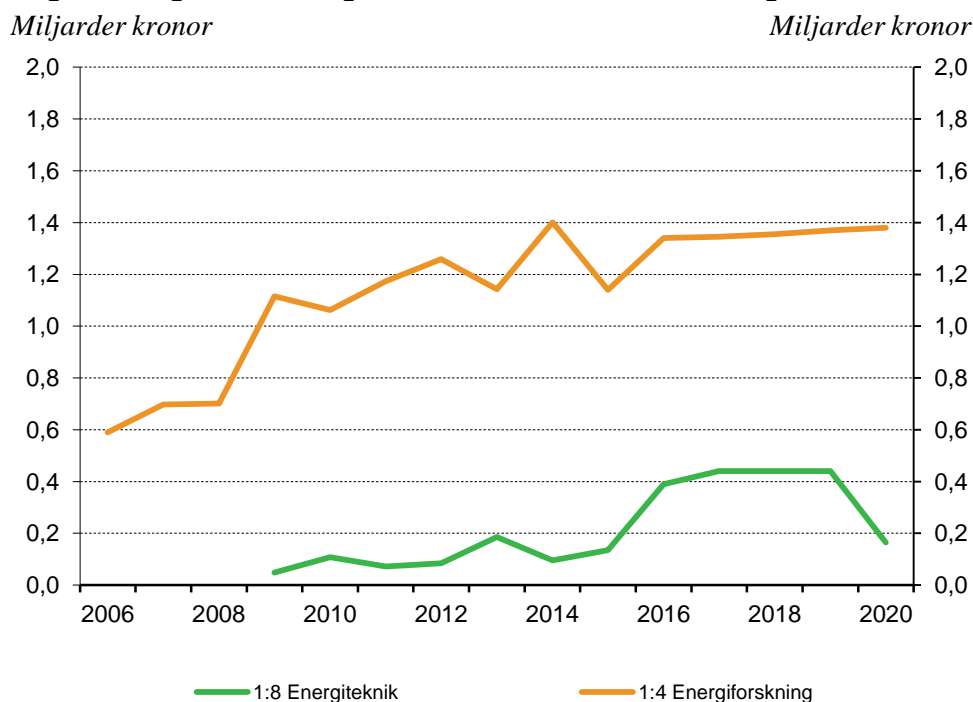
Diagrammet visar tydligt att resultatindikatorernas utveckling går åt rätt håll i förhållande till målen. Energiintensiteten sjunker, vilket betyder att energiförbrukningen i relation till BNP sjunker. Total andel förnybar energi ökar och andel förnybar energi i transportsektorn ökar.

6.21.3 Anslag

Samtliga anslag under utgiftsområdet har någon form av koppling till målen och indikatorerna. För 2017 föreslår regeringen att utgiftsområdet anvisas 2,9 miljarder kronor. Av detta anvisas anslaget 1:4 *Energiforskning* 1,4 miljarder kronor och anslaget 1:8 *Energiteknik* anvisas 0,4 miljarder kronor. Övriga anslag inom utgiftsområdet anvisas mindre än 0,3 miljarder kronor var.

Eftersom dessa båda anslag står för mer än två tredjedelar av medlen på utgiftsområdet väljer vi att redovisa utvecklingen av dessa anslag. Anslagen har ett brett användningsområde som kan koppla till de centrala resultatindikatorerna. De mindre anslagen kopplar mer till delmål och mer precisa resultatindikatorer. Ändamålen med de valda anslagen har viss koppling till både de centrala resultatindikatorerna och de övriga resultatindikatorerna.

Diagram 2 Utgiftsutveckling år 2006–2020 för de valda anslagen

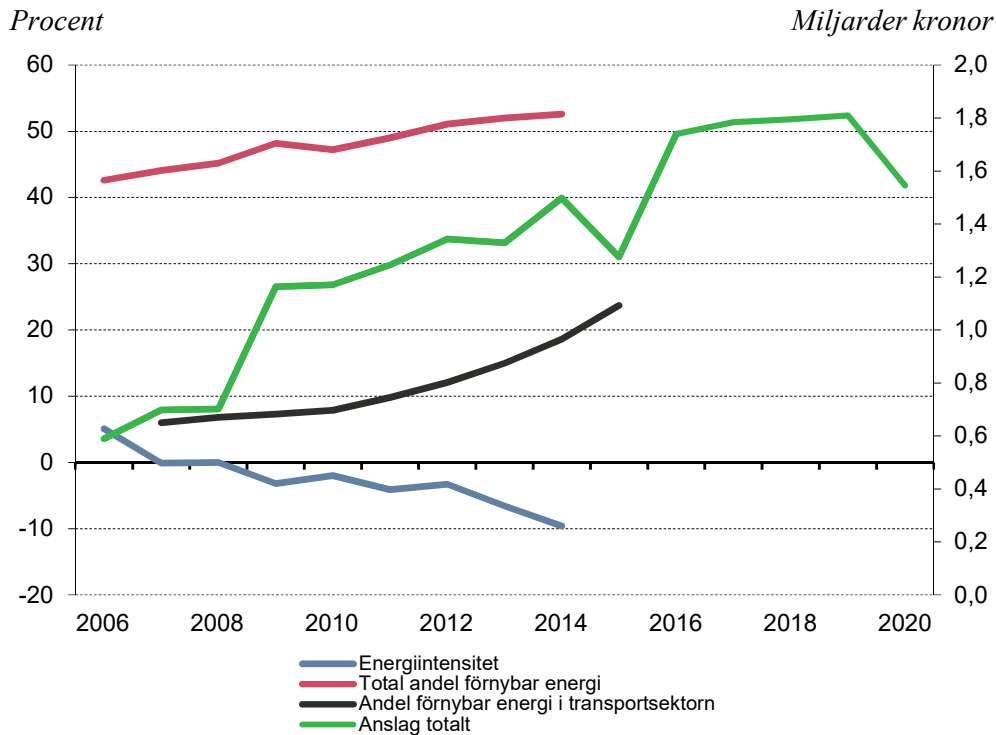


Källa: ESV och BP 17

Utgifterna för anslaget 1:4 *Energiforskning* har ökat över tid. Även utgifterna för anslaget 1:8 *Energiteknik* har ökat över tid men beräknas minska fram till 2020.

6.21.4 Utveckling av indikatorer och anslag över tid

Diagram 3 Total andel förnybar energi, andel förnybar energi i transportsektorn och energiintensitet samt utgiftsutveckling för anslagen totalt



Källa: Energimyndigheten, Eurostat och ESV

Det är tydligt att energiintensiteten sjunker, vilket betyder att energiförbrukningen i relation till BNP sjunker. Det är också tydligt att total andel förnybar energi ökar och att andel förnybar energi i transportsektorn ökar. Utgifterna för anslagen ökar. Resultatindikatorerna går i rätt riktning mot målen. Anslagen är svagt kopplade till de centrala resultatindikatorerna.

6.21.5 ESV:s reflektioner

Två av de tre centrala målen som mäts av de centrala resultatindikatorerna är redan nådda.

- Målet om att andelen förnybar energi 2020 ska utgöra minst 50 procent av den totala energianvändningen uppnåddes 2012.
- Målet om att andelen förnybar energi i transportsektorn 2020 ska vara minst 10 procent uppnåddes också 2012.

Ett uppfyllt mål skulle i princip kunna betyda tre saker: (1) Verksamheten är klar och finansieringen kan upphöra. (2) Graden av måluppfyllelse kan hållas kvar på sin uppfyllda nivå om verksamheten fortsätter – alltså behöver också finansieringen fortsätta, men den skulle kanske kunna fortsätta på en lägre nivå. (3) Målet skulle bli uppfyllt oberoende av verksamhet och finansiering.

Måluppfyllelsen påverkas av andra faktorer såsom skatter på energi med mera. Även ny teknologi som har lägre energiförbrukning eller vilka energikällor som utnyttjas påverkar resultatindikatorerna och mäts inte av anslagsförbrukningen. Till viss del kan anslagen som vi valt ut bidra till målen, men andra faktorer påverkar troligtvis resultatindikatorerna mer än anslagen.

6.22 Utgiftsområde 22 Kommunikationer

Utgiftsområdet omfattar transportpolitik och politiken för informationssamhället.

6.22.1 Mål

Det finns mål för både transportpolitiken och politiken för informationssamhället. Nedan redovisas målstrukturen för transportpolitiken.

Målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Därutöver har riksdagen beslutat om ett funktionsmål – tillgänglighet och ett hänsynsmål – säkerhet, miljö och hälsa.

Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa.

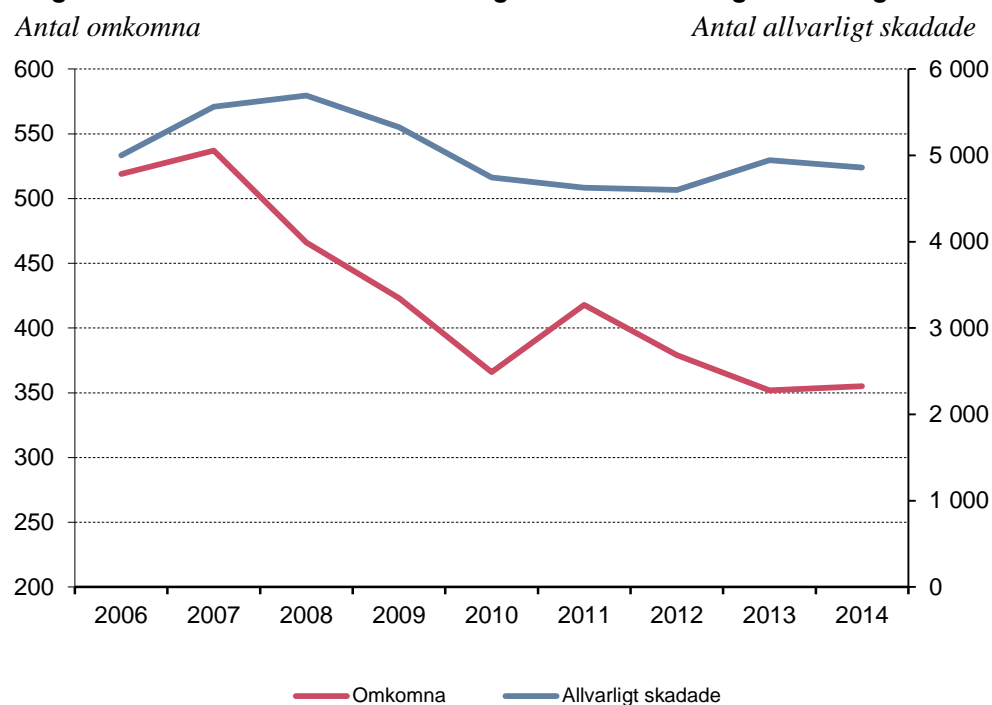
ESV har valt att analysera hänsynsmålet. Valet baseras på att det finns samband mellan anslag, indikator och mål.

6.22.2 Indikatorer

Urvalet av indikatorer har baserats på att indikatorn är kvantitativ, relevant och jämförbar över tiden. De indikatorer som valts för att följa hänsynsmålet är:

- antal omkomna och allvarligt skadade inom de olika trafikslagen, och
- koldioxidutsläpp.

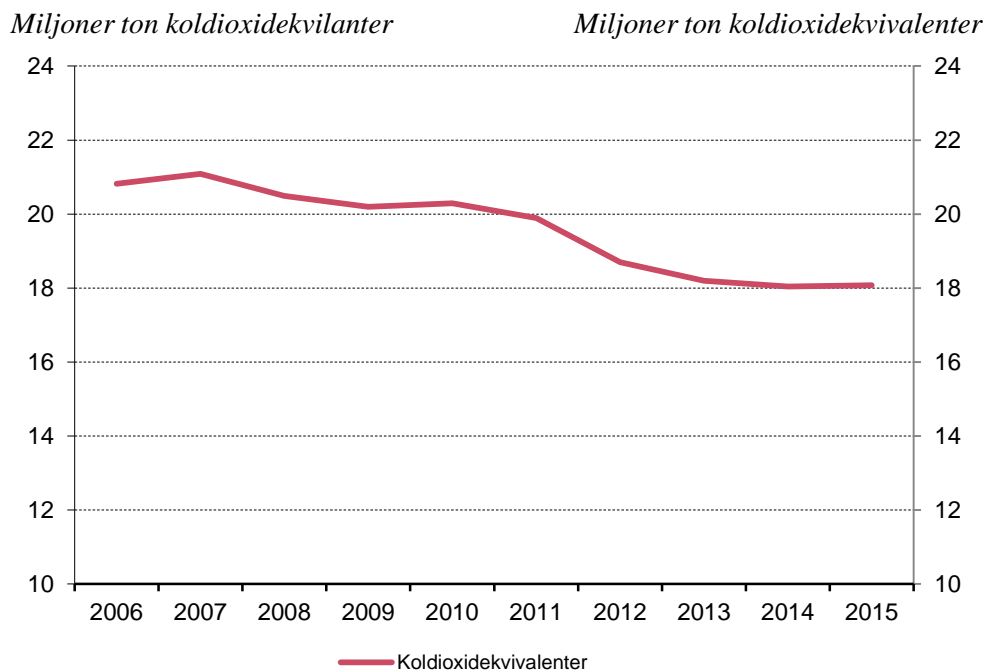
Diagram 1 visar utvecklingen av omkomna och allvarligt skadade inom samtliga trafikslag under perioden 2006–2015. För att få en tydligare överblick har vi valt att summera samtliga trafikslag.

Diagram 1 Antal omkomna och allvarligt skadade i samtliga trafikslag

Källa: Trafikanalys

Såväl antalet omkomna som antalet allvarligt skadade har varierat över tid men totalt sett har de minskat. Ökningen av antalet omkomna mellan 2010 och 2011 är främst hänförlig till fotgängare på det statliga vägnätet. Utvecklingen av indikatorerna går åt rätt håll i förhållande till målet sett över hela perioden.

Diagram 2 Utsläpp av växthusgaser från inrikes transporter



Källa: Naturvårdsverket

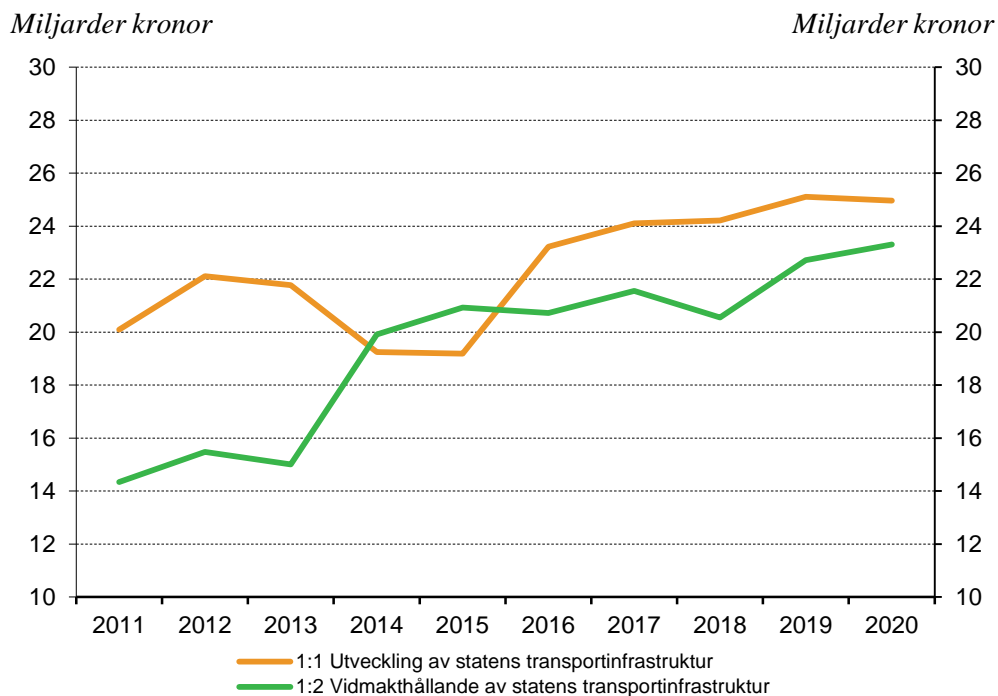
Diagram 2 visar utvecklingen av utsläpp av växthusgaser från inrikes transporter under perioden 2006–2015. Utsläppen har minskat under perioden. Utvecklingen av indikatorn går åt rätt håll i förhållande till målet.

6.22.3 Anslag

Under utgiftsområdet finns för närvarande 21 stycken anslag varav 15 tillhör transportpolitiken. Anslag 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur* och anslag 1:2 *Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur* står för huvuddelen av de medel som anvisats utgiftsområdet. Båda anslagen kopplar till valda mål och resultatindikatorer. Anslagen träffade år 2015 cirka 86 procent av den totala utgiftsmassan under utgiftsområdet.

Utgiftsområdet med dess anslag har genomgått stora förändringar. År 2009–2010 reformerades även många av de myndigheter som finansieras under utgiftsområdet. Det är därför svårt att göra en längre jämförelse i tid och således har vi avgränsat utfallet till att enbart omfatta åren 2011–2015.

Diagram 3 Utgiftsutveckling år 2011–2020 för 1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur samt 1:2 Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur

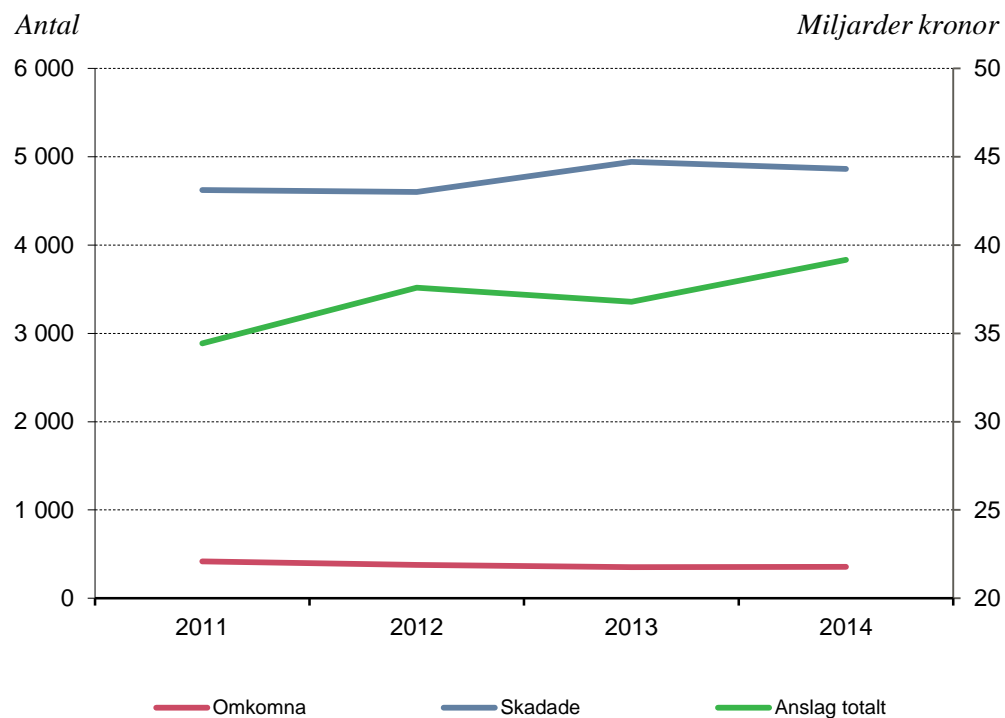


Källa: ESV och BP 17

Diagram 3 visar utgiftsutveckling för anslag 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur* och anslag 1:2 *Vidmakthållande av statens infrastruktur* under perioden 2011–2020. Under perioden har utgifterna ökat för båda anslagen. Ökningen kan främst förklaras av ökade satsningar på infrastruktur. För att få en tydligare överblick har vi i diagrammen som visar jämförelsen mellan indikator och anslag slagit ihop anslagen.

6.22.4 Utveckling av indikatorer och anslag över tid

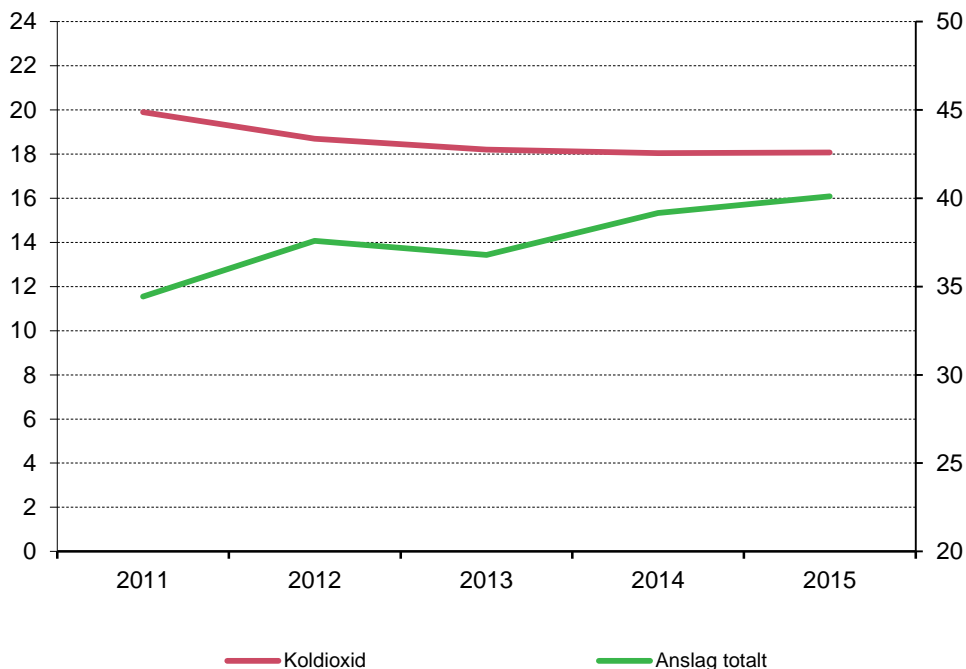
Diagram 4 Allvarligt skadade och omkomna i samtliga trafikslag och utgiftsutveckling för anslagen totalt



Källa: Trafikanalys, ESV och BP 17

Antalet omkomna i trafiken har sjunkit från 418 stycken till 355 stycken mellan åren 2011–2014. Antalet allvarligt skadade i trafiken har ökat under åren 2011–2014 men har minskat något sedan 2013. Anslagen totalt har ökat under perioden. Diagrammet visar ett tydligt samband mellan anslagens utveckling och utfallet för antal skadade. Vi kan däremot inte utläsa något samband mellan anslagen och antal omkomna.

Diagram 5 Utsläpp av växthusgaser samt utgiftsutveckling för anslagen totalt
 Miljoner ton koldioxidekvivalenter Miljarder kronor



Källa: Naturvårdsverket, ESV och BP 17

Utsläppen av växthusgaser har sjunkit något mellan åren 2011–2015. Nivån på anslagen totalt har ökat. Av diagrammet framgår ett visst samband mellan utvecklingen av indikatorn och utgiftsutvecklingen.

6.22.5 ESV:s reflektioner

ESV anser att de undersökta indikatorerna och anslagen kopplar till målet för transportpolitiken. Ökade medel kan ge mindre utsläpp av växthusgaser men med hur mycket eller om det ens ger minskade utsläpp går inte med säkerhet att säga.

Kopplingen mellan anslagens utveckling och utvecklingen av indikatorn allvarligt skadade är eventuellt starkare än kopplingen ovan, men inte heller här går det att säga hur ökade eller minskade utgifter påverkar eftersom flera andra faktorer också har en påverkan på indikatorernas utfall.

6.23 Utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel

Utgiftsområdet omfattar verksamhet inom områdena jordbruks- och trädgårdsnäring, fiskerinäring, landsbygd, livsmedel, djur, skog och jakt samt rennäring och andra samiska näringar. Utgiftsområdet omfattar även verksamhet inom utbildning och forskning.

6.23.1 Mål

Det övergripande målet för utgiftsområdet är:

- att insatserna ska bidra till goda förutsättningar för arbete, tillväxt och välfärd i alla delar av landet. De gröna näringarna ska vara livskraftiga och bidra till klimatomställningen och att naturresurserna används hållbart.

För skogspolitiken finns ytterligare två mål, ett produktionsmål och ett miljömål. Det finns även ett mål för samepolitiken.

Vi har valt att titta närmare på det övergripande målet och den del som handlar om att de gröna näringarna ska vara livskraftiga.

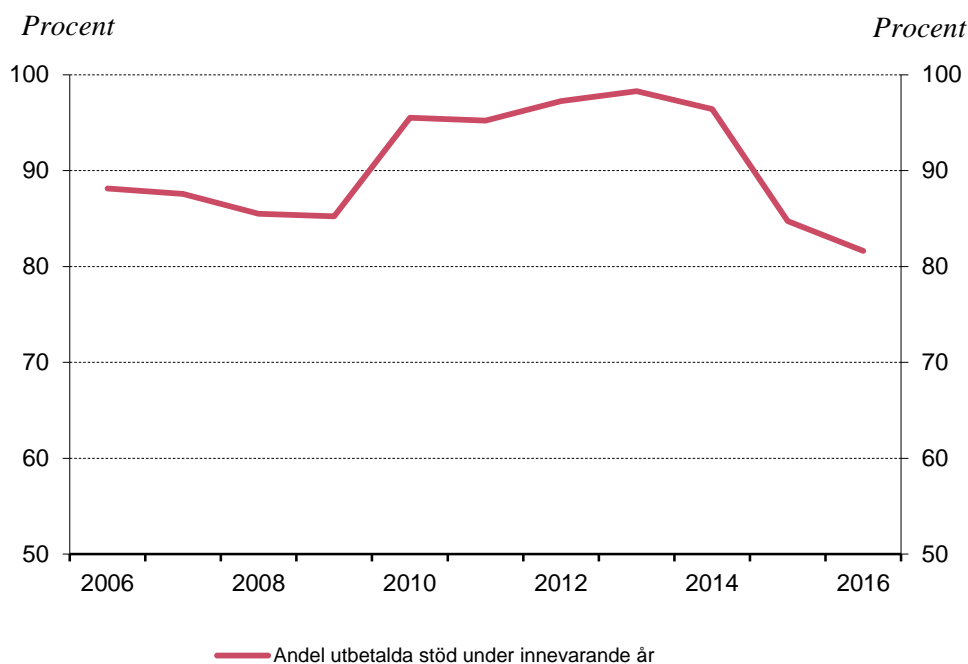
6.23.2 Indikatorer

Vi har valt en indikator som i viss mån går att applicera på det valda målet ovan och som har bäring på en stor del av utgifterna på området. Indikatorn vi har valt avser jordbruksföretagens konkurrenskraft. Att företagen är konkurrenskraftiga kopplar direkt till målet om att de gröna näringarna ska vara livskraftiga, men när konkurrenskraften ska göras mätbar i form av en indikator blir inte kopplingen lika självklar i budgetpropositionen. Vi har valt indikatorn:

- andel utbetalda stöd under innevarande stödår.

Diverse stöd är av stor betydelse för att en skälig inkomstnivå ska upprätthållas inom svenskt jordbruk. Att stöden betalas ut i god tid är av vikt eftersom jordbrukare annars riskerar att få problem med likviditeten på grund av prissvängningar på insatsvaror, avräkningspriser med mera. Ökad förutsägbarhet vad gäller inkomster gagnar även lantbruksföretagens investeringsvilja. Att stöden betalas ut i tid kan bidra till att stärka lantbruksföretagens konkurrenskraft och i förlängningen till livskraftiga gröna näringar.

Stödet är ett inkomststöd som ska bidra till att stärka jordbruksföretagens konkurrenskraft. Eftersom stödet betalas ut till lantbrukare, syftar gröna näringar här på olika former av lantbruk.

Diagram 1 Andel utbetalda stöd under innevarande stödår

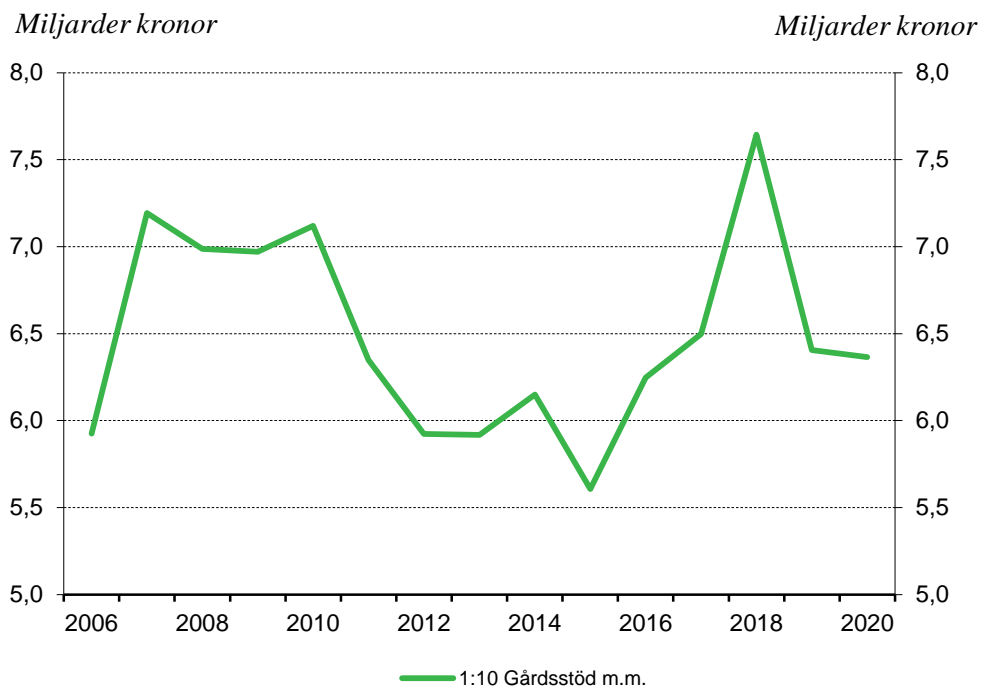
Källa: Statens jordbruksverk

Under perioden 2006–2016 betalades i genomsnitt 90 procent av anslag 1:10 *Gårdsstöd m.m.* ut under innevarande stödår. Resterande andel betalades ut året därpå. Under perioden varierade andelen utbetalda stöd under innevarande stödår relativt mycket. År 2013 betalades 98 procent av stöden ut under innevarande år, 2016 var motsvarande siffra 82 procent.

6.23.3 Anslag

Indikatorn går som redan nämnts att koppla till anslag 1:10 *Gårdsstöd m.m.*, vilket är det största anslaget inom utgiftsområdet. År 2015 stod anslaget för 42 procent av utgiftsområdets totala utgifter. Anslaget 1:1 *Gårdsstöd m.m.* finansieras av den Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och är obligatoriskt för alla medlemsländer. Ett nationellt tak är satt i euro.

Diagram 2 Utgiftsutveckling år 2006–2016 för 1:10 Gårdsstöd m.m.

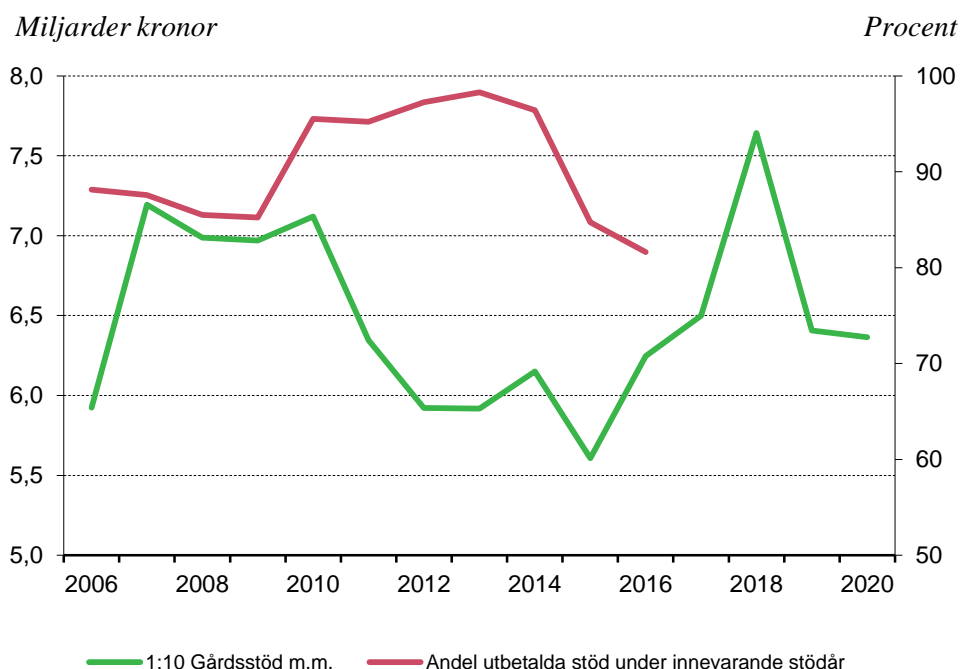


Källa: ESV och BP 17

I diagram 2 har vi valt att visa en korrigerad utfallssiffa för 2006 eftersom anslaget då belastades med dubbla utbetalningar. Från och med 2006 görs utbetalningarna i december månad det år de avser, tidigare gjordes de i januari månad året därpå. År 2006 blev anslaget alltså belastat med stora utbetalningar avseende både 2005 och 2006. I diagram 2 är utfallssiffran för 2006 rensad på den anslagsbelastning som enligt den nya utbetalningsprofilen tillfaller 2005. Anslaget väntas öka med 7 procent sett över perioden 2006–2020.

6.23.4 Utveckling av indikatorer och anslag över tid

Diagram 3 Andel utbetalda stöd under innevarande stödår samt utgiftsutveckling för 1:10 Gårdsstöd m.m.



Källa: Statens jordbruksverk, ESV och BP 17

Det går inte att se ett tydligt samband mellan indikatorns och anslaget respektive utveckling under jämförelseperioden 2006–2016.

6.23.5 ESV:s reflektioner

Under jämförelseperioden följs utvecklingen av anslag och indikator inte alltid åt. Det har flera förklaringar. Anslagsbelastningen är till exempel avhängd rådande eurokurs, en starkare krona medför att anslagsbelastningen ökar, men *andelen* utbetalda stöd under innevarande år behöver inte öka för det.

En annan förklaring till att anslag och indikator inte alltid följs åt är att andelen utbetalda stöd under innevarande stödår påverkar efterföljande års anslagsbelastning. De stöd som inte betalats ut under innevarande stödår belastar anslaget året därpå. Åren 2015 och 2016 var andelen utbetalda stöd under respektive stödår 85 procent respektive 82 procent på grund av förseningar i genomförandet av det nya gårdsstödet 2015–2020. Andelen utbetalda stöd var lägre 2016 än 2015, men eftersom anslaget då belastades med nästan 15 procent av 2015 års utbetalningar blev anslagsbelastningen högre 2016 än 2015.

För att kunna säga något om konkurrensförhållandet mellan svenska jordbruksföretag skulle det vara lämpligt med en indikator som följer upp hur stora andelar av stödet som går till olika grupper av lantbrukare. Till exempel kan unga lantbrukare som startar jordbruksverksamhet ansöka om extra stöd. År 2015 var stödet till unga lantbrukare så högt som det tillåts vara med hänsyn till det nationella taket men en del av stödet utnyttjades inte och därför sänktes tilldelningen 2016. I det här fallet kanske inte andelen utbetalda stöd under innevarande stödår är mest intressant, utan snarare andelen utbetalda stöd av det totala stödet avsett för ändamålet.

Det förefaller svårt att ta fram en indikator som beskriver hur stöden ser ut i förhållande till andra länder. För att kunna säga något om de svenska jordbruksföretagens konkurrensförhållande gentemot andra länder skulle istället en indikator som sätter andelen utbetalda stöd under innevarande år i relation till hur det ser ut i övriga Europa vara intressant.

6.24 Utgiftsområde 24 Näringsliv

Utgiftsområdet omfattar näringspolitik samt utrikeshandel, handels- och investeringsfrämjande.

6.24.1 Mål

Målet för näringspolitiken är att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag.

De näringspolitiska insatserna ska även bidra till att uppnå målen i EU:s gemensamma strategi för tillväxt och sysselsättning, Europa 2020 Mål för utrikeshandel, handels- och investeringsfrämjande

Målet för utrikeshandel, handels- och investeringsfrämjande är:

- högsta möjliga grad av frihandel,
- en effektiv inre marknad och en öppen handelspolitik i EU,
- ett förstärkt multilateralt handelssystem inom Världshandelsorganisationen (WTO),
- ökande handelsutbyte mellan Sverige och världen samt
- ökade utländska investeringar i Sverige.

ESV väljer målet för näringspolitiken som är att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag. Anledningen är att detta mål kan knytas till en betydande del av utgifterna under inom utgiftsområdet.

6.24.2 Indikatorer

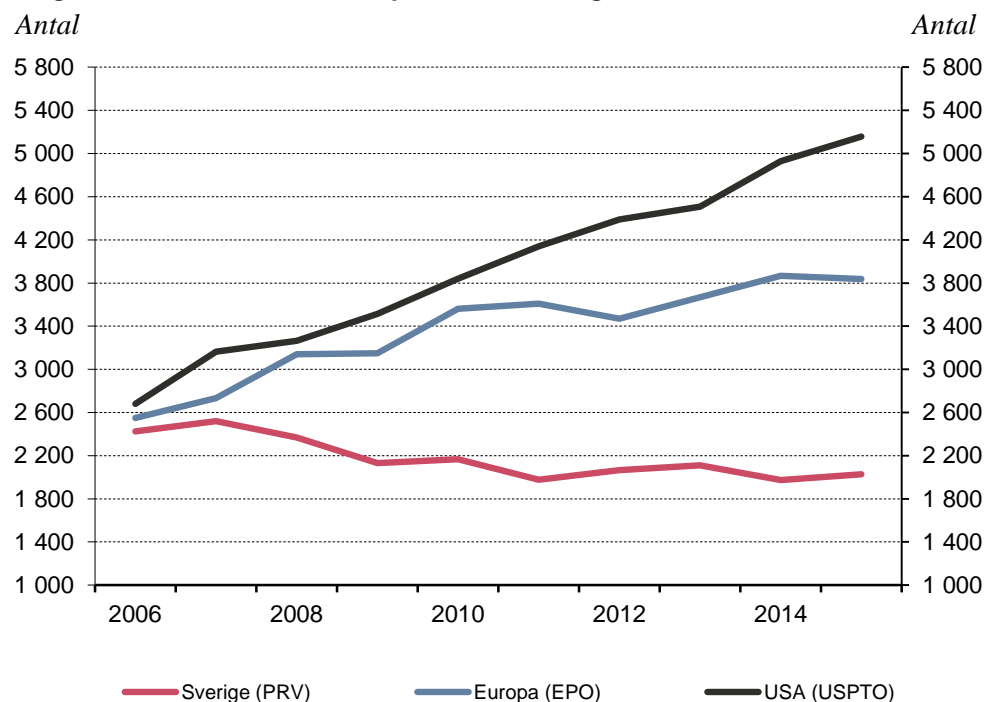
Regeringen använder ett antal indikatorer för att på en övergripande nivå följa utvecklingen i näringslivet. Indikatorer finns för Sveriges internationella konkurrenskraft, innovation, sysselsättning med mera. Vi väljer området innovation, då det kan knytas till väsentliga delar av utgifterna inom utgiftsområdet. Även inom innovationsområdet finns ett antal indikatorer, till exempel svenska sökandes patentansökningar i Sverige, Europa respektive USA, näringslivets utgifter för FoU, förekomsten av innovationsverksamhet och innovationssamarbeten, sysselsättning i innovativa och snabbväxande företag med mera.

Som resultatindikator för det mål som valts i föregående avsnitt används Svenska sökandes patentansökningar i Sverige, Europa respektive USA. Motivet är att den kan ses som en indikator på innovation, vilket anknyter till det näringspolitiska målet liksom ett urval av anslag inom utgiftsområdet som syftar till att främja innovation. Statistiken för patentansökningar finns också tillgänglig i form av tidsserier med

årliga data sedan år 2006, till skillnad från flera av de övriga indikatorerna där data endast finns med glesare intervall (tre år i taget) eller i kortare tidsserier.

Nedanstående diagram visar utvecklingen över tid för svenska sökandes patentansökningar. De tidsserier som redovisas är ansökningar i Sverige till Patent- och registreringsverket (PRV), ansökningar gällande Europa till European Patent Office (EPO) samt ansökningar i USA till United States Patent and Trademark Office (USPTO).

Diagram 1 Svenska sökandes patentansökningar 2006–2015



Källa: PRV och World Intellectual Property Organization

Antalet patentansökningar till PRV uppvisar en minskande trend från cirka 2 400 ansökningar år 2006 till cirka 2 000 ansökningar år 2011. Minskningen har därefter avstannat och åren 2011 till 2015 ligger antalet ansökningar på en nivå om cirka 2 000 ansökningar per år. Svenska sökandes patentansökningar i Europa har ökat med 50 procent mellan år 2006 och 2015, även om antalet har planat ut till drygt 3 800 ansökningar per år under de senaste två åren. Svenska sökandes patentansökningar till USA uppvisar en stabil ökning från cirka 2 700 ansökningar år 2006 till knappt 5 200 ansökningar år 2015. Detta motsvarar en ökning med cirka 92 procent över en tioårsperiod.

Antalet patentansökningar i Sverige, Europa och USA har, som helhet betraktat, utvecklats i positiv riktning över tiden. Över en tioårsperiod har det totala antalet ansökningar ökat med 44 procent. Indikatoren ger bilden av ett förbättrat innovationsklimat vilket kan antas bidra till det övergripande målet att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag.

6.24.3 Anslag

De utvalda indikatorerna kopplas mot följande anslag, vilka till betydande delar bedöms vara inriktade på att främja innovation eller immaterialrättsliga frågor:

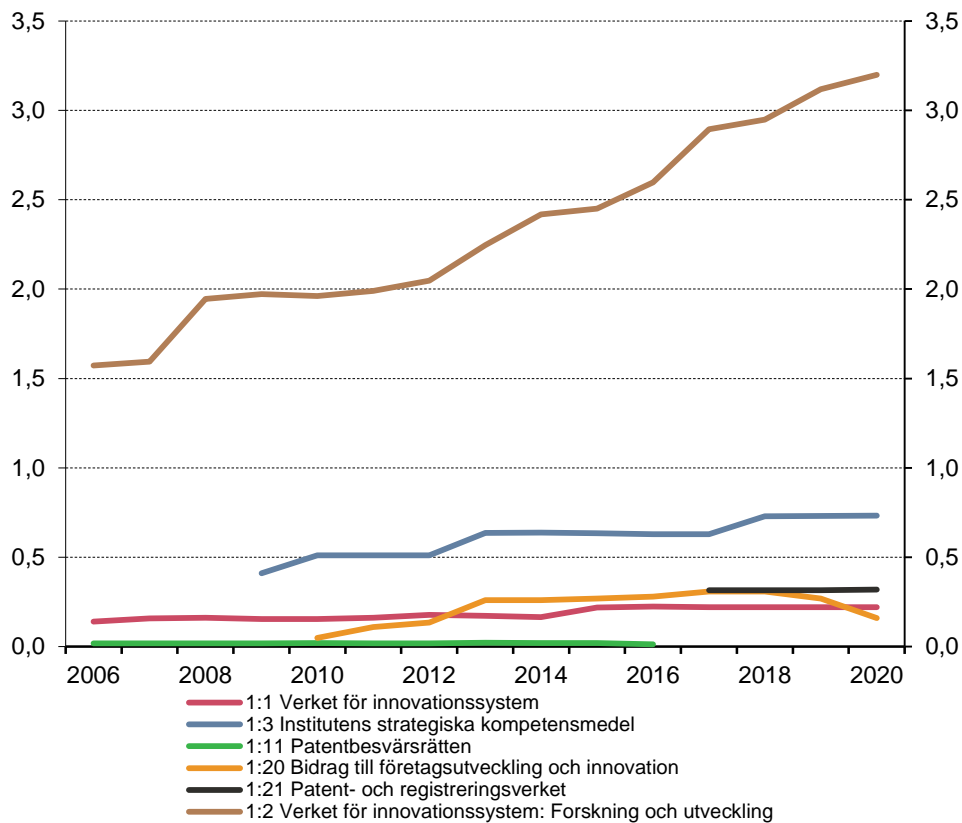
- Anslag 1:1 *Verket för innovationssystem* – förvaltningsutgifter för Verket för innovationssystem.
- Anslag 1:2 *Verket för innovationssystem: Forskning och utveckling* – anslaget får användas för utgifter för behovsmotiverad forsknings- och utvecklingsverksamhet, utveckling av innovationssystem och programanknutna utgifter
- Anslag 1:3 *Institutens strategiska kompetensmedel* – anslaget får användas för utgifter för statsbidrag för strategiska kompetensmedel för industri-forskningsinstituterna med ägande under RISE Research Institutes of Sweden AB, liksom utgifter för RISE Research Institutes of Sweden AB:s verksamhet, samt vissa omstruktureringsutgifter för RISE-instituterna.
- Anslag 1:11 *2016 Patentbesvärslagen* – anslaget får användas för Patentbesvärslagens förvaltningsutgifter.
- Anslag 1:20 *Bidrag till företagsutveckling och innovation* – anslaget får användas för utgifter för statsbidrag till Almi Företagspartner AB för marknadskompletterande finansiering och företagsrådgivning.
- Anslag 1:21 *Patent- och registreringsverket* – anslaget får användas för PRV:s förvaltningsutgifter.

Dessa anslag utgör sammantaget en väsentlig del av utgiftsområdet. År 2015 motsvarade utgifterna på anslagen 65 procent av de totala utgifterna för utgiftsområdet.

Diagram 2 Utgiftsutveckling år 2006–2020 för de valda anslagen

Miljarder kronor

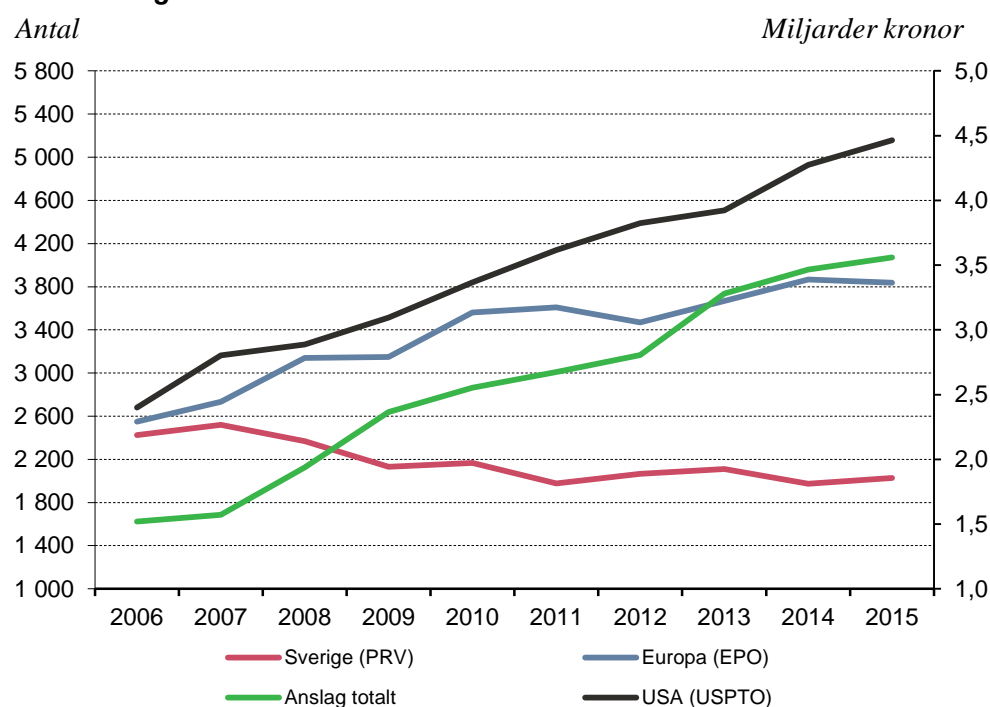
Miljarder kronor



Källa: ESV och BP 17

Diagrammet visar utgiftsutvecklingen år 2006 – 2020 för de anslag som anges ovan. Under perioden 2006 – 2015 ökar utgifterna från cirka 1,7 miljarder kronor år 2006 till cirka 3,6 miljarder kronor år 2015. Därefter beräknas utgifterna fortsätta att öka för att uppgå totalt till cirka 4,6 miljarder kronor år 2020. Huvuddelen av utgifterna gäller anslagen 1:2 *Verket för innovationssystem: Forskning och utveckling* respektive 1:3 *Institutens strategiska kompetensmedel*. Från och med år 2017 tillkommer ett förvaltningsanslag för PRV. PRV finansierade tidigare verksamheten med avgifter.

6.24.4 Utveckling av indikatorer och anslag över tid

Diagram 3 Svenska sökandes patentansökningar samt utgiftsutveckling för de valda anslagen totalt

Källa: PRV, World Intellectual Property Organization, ESV och BP 17

Ovanstående diagram jämför utgifterna för anslagen totalt med utvecklingen av svenska sökandes patentansökningar. Under perioden 2006 till 2015 ökade utgifterna med 107,6 procent. Svenska sökandes patentansökningar i USA har ökat med 92,5 procent under perioden 2006 till 2015. För svenska sökandes patentansökningar i Europa är ökningen 50,4 procent under perioden 2006 till 2015. Patentansökningarna inom Sverige från svenska sökanden har utvecklats i motsatt riktning och minskade med 16,4 procent under perioden 2006 till 2015. Utvecklingen av svenska sökandes patentansökningar i USA och Europa följer utgiftsutvecklingen under åren 2006 till 2015.

6.24.5 ESV:s reflektioner

I budgetpropositionen konstaterar regeringen att det är svårt att mäta utvecklingen på innovationsområdet, eftersom innovation är ett brett begrepp som innefattar ett stort antal aktiviteter och utfall. Antalet patentansökningar från svenska sökande är således endast en av flera aspekter på innovationsklimatet i Sverige.

Slutsatserna kan påverkas av hur indikatorn för patentansökningar definieras. I EU:s sammanställning av innovationsklimatet⁸⁹ mäts bland annat antalet internationella så kallade PCT-ansökningar⁹⁰ i förhållande till BNP. Denna indikator ger, för åren 2006 till 2012, en bild av en stagnerande patentutveckling.⁹¹ Jämfört med EU:s sammanställning visar diagram 1 ovan en mer positiv bild av patentutvecklingen för åren 2006 till 2012.

Utgifterna inom de anslag som valts ut är inte nödvändigtvis avgränsade till att främja innovation utan finansierar även andra slag av näringspolitiska insatser. Det är också möjligt att det finns utgifter som främjar innovation under anslag som inte valts ut i ovanstående sammanställning.

⁸⁹ Innovation Union Scoreboard (IUS)

⁹⁰ PCT Patent Cooperation Treaty. En PCT-ansökan leder i sig inte till något patent, utan endast till en preliminär bedömning av uppfinningens nyhet, uppfinningshöjd och industriella tillämpbarhet.

⁹¹ Se rapporten *Innovationsklimatet i Sverige* av Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar.

6.25 Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner

Kommunerna och landstingen har huvudansvaret för drift och utveckling inom hälso- och sjukvård, omsorgsverksamhet och utbildningsverksamhet. Dessutom har kommunerna och landstingen genom den kommunala beskattningsrätten ett långtgående ansvar för finansieringen av verksamheterna. Skatteintäkterna utgör två tredjedelar av de totala intäkterna.

Staten bidrar till finansieringen av de kommunala verksamheterna dels genom det generella statsbidraget⁹², dels via riktade statsbidrag⁹³. Skatteintäkterna och det generella statsbidraget används på det sätt kommunerna och landstingen själva beslutar.

6.25.1 Mål, indikatorer och anslag

Målet för utgiftsområdet är att skapa goda och likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting som bidrar till en effektiv kommunal verksamhet med hög kvalitet.

I budgetpropositionen saknas uttalade indikatorer och de data som presenteras går enligt ESV:s bedömning inte att koppla till målet. Dessutom utgör statsbidragen endast en del av kommunernas finansiering. Vi kommer på grund av detta inte att välja ut någon resultatindikator eller något anslag att analysera vidare.

6.25.2 ESV:s reflektioner

Vi kan konstatera att de generella statsbidragen lämnas utan krav på återrapportering eller motprestation och konsekvensen blir därmed att det är svårt att mäta om prestationerna som staten bidragit till har utförts eller om medlen har nått önskad effekt.

Staten bidrar på olika sätt till att kommuner och landsting ska bli mer effektiva och verka för en hög kvalitet. Ett sätt att åstadkomma detta är att underlätta jämförelser mellan kommuner respektive landsting. Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) tillhandahåller en kommun- och landstingsdatabas (Kolada) där det finns cirka 3 500 nyckeltal om kvalitet, resurser och volymer inom olika verksamheter för kommuner och landsting som kan användas för ändamålet.

⁹² 11 procent av kommunsektorns totala intäkter 2015

⁹³ 8 procent av kommunsektorns totala intäkter 2015

6.26 Utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.

Utgiftsområdet omfattar räntor på statsskulden, oförutsedda utgifter och Riksgäldskontorets provisionsutgifter i samband med upplåning och skuldförvaltning. Utgiftsområdet ingår inte i utgifterna under utgiftstaket för staten.

6.26.1 Mål

Målet för statsskuldförvaltningen är att skulden ska förvaltas så att kostnaden för skulden långsiktigt minimeras samtidigt som risken i förvaltningen beaktas. Förvaltningen ska ske inom ramen för de krav som penningpolitiken ställer. Riksgäldskontoret ansvarar för att upplåning och förvaltning görs i enlighet med målet och inom ramen för de riktlinjer som regeringen beslutat.

6.26.2 ESV:s reflektioner

Området saknar indikatorer. De viktigaste faktorerna för ränteutgiftens storlek är storleken på statsskulden, inhemska och utländska räntenivåer samt växelkurser. Med hjälp av de resultat som presenteras i budgetpropositionen kan vi inte avgöra om kostnaden långsiktigt minimeras och om risken beaktas. Dessutom utvärderas statsskuldförvaltningen vartannat år i en skrivelse som lämnas till riksdagen. Såväl regeringens riktlinjer som Riksgäldskontorets operativa förvaltning utvärderas. Riksgäldskontoret lämnar underlag till utvärderingen av statens skuld. Eftersom målet för statsskuldspolitiken är långsiktigt täcker utvärderingen fem år och utförs vartannat år.⁹⁴

⁹⁴ Den senaste utvärderingen gjorde ESV enligt ett uppdrag i regleringsbrevet för 2015. Uppdraget bestod i att genomföra en utvärdering av statens upplåning och skuldförvaltning för perioden 2011–2015, se Utvärdering av statens upplåning och skuldförvaltning 2011–2015 ESV 2016:28.

6.27 Utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska unionen

Utgifterna inom utgiftsområdet utgörs av Sveriges betalningar till Europeiska kommissionen för EU-budgeten. Europeiska unionens allmänna budget upprättas årligen inom en flerårig budgetram. EU-budgetens utgifter och inkomster ska vara i balans, det vill säga vara lika stora, på årlig basis. Eftersom EU-budgetens inkomster huvudsakligen utgörs av avgifter från medlemsstaterna styr EU-budgetens utgiftsnivå i stor utsträckning utgiftsnivån för utgiftsområde 27.

6.27.1 Mål

Utgifterna inom utgiftsområdet utgörs av Sveriges betalningar till Europeiska kommissionen för EU-budgeten.

Målet för den svenska budgetpolitiken i EU är att Sverige ska verka för en effektiv och återhållsam budgetpolitik inom EU. Målet innebär även att Sverige ska verka för en kostnadseffektiv användning av EU:s budgetmedel.⁹⁵

6.27.2 Indikatorer och anslag

Några indikatorer för utgiftsområdet presenteras inte i resultatredovisningen. EU:s allmänna budget upprättas årligen inom en flerårig budgetram. EU-budgetens inkomster utgörs huvudsakligen av avgifter från medlemsstaterna. Därför styr EU-budgetens utgiftsnivå i stor utsträckning utgiftsnivån för utgiftsområde 27. EU-avgiften beräknas som summan av fem delposter; inkomster från den gemensamma tulltaxan, avgifter för sockerproduktion, mervärdesskattebaserad avgift, BNI-baserad avgift samt Storbritanniens budgetreduktion.

6.27.3 ESV:s reflektioner

Utgifterna inom utgiftsområdet är svåra att påverka genom politiska beslut fattade i Sverige. ESV bedömer att det därmed inte är intressant att inom ramen för uppdraget vidare analysera utgiftsområdet.

⁹⁵ prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67

Referenser

- Budgetpropositionerna för 2006-2017
Gårdsstödet 2015–2020 – förslag till svenskt genomförande (Ds 2014:6)
 Lindgren, L. (2008). *Utvärderingsmonstret. Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
 Lindgren, L. (2012). *Terminologihandbok för utvärdering*. Lund: Studentlitteratur.
 Moynihan, Donald & Ivor Beazley (eds), 2016 *Toward Next-Generation Performance Budgeting. Lessons from the Experience of Seven Reforming Countries*. World Bank Group (Australien, Estland, Frankrike, Nederländerna, Polen, Ryssland och USA).
 OECD, 2007. *Performance Budgeting in OECD Countries* (Australien, Danmark, Kanada, Korea, Nederländerna, Storbritannien, Sverige, USA).
 Rossi, P. H. m. fl. (2004) *Evaluation. A Systematic Approach*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
 Teorell, J. & T. Svensson (2007) *Att fråga och att svara. Samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber.
 Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
Måluppfyllelseanalys, ESV 2006:7
Resultatredovisning, ESV 2012:42
Kartläggning av resultatinformation från regering till parlament i sju länder (Australien, Danmark, Finland, Kanada, Norge, Nya Zeeland, USA), Riksrevisionsverket, 1998:57.

Statistik

- Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik, Arbetsförmedlingen
 Boende, byggande och bebyggelse, Statistiska centralbyrån
 Corruption Perceptions Index, Transparency International
 Den svenska miljömålportalen., Naturvårdsverket
 Energiindikatorer, Energimyndigheten.
 European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC), Eurostat
 Hushållens ekonomi (HEK), Statistiska centralbyrån
 Kriminalstatistik 2006–2015, Brottsförebyggande rådet
 Nationella trygghetsundersökningen 2006–2015, Brottsförebyggande rådet
 Nationella utsläpp och upptag av växthusgaser, Naturvårdsverket
 Nations Brand Index, Svenska institutet
 Officiell statistik om museer, Myndigheten för kulturanalys
 Registerdata för integration, Statistiska centralbyrån
 SiRiS, Statens skolverk

Sjukpenningtalet, Försäkringskassan
Statens stöd till idrotten - Uppföljning 2015, Centrum för idrottsforskning 2016:3
Statistik Gårdsstöd, Statens jordbruksverk
Statistik om dödsorsaker, Socialstyrelsen
Statistik om folkhögskolan, Folkbildningsrådet
Statistik över inlämnade ansökningar och beviljade patent, PRV
Studiestödsstatistiken, Centrala studiestödsnämnden
The Worldwide Governance Indicators, The World Bank Group
Översikter och statistik, Migrationsverket
Uppföljning av de transportpolitiska målen, Trafikanalys

Årsredovisningar

Försvarsmakten, årsredovisning och budgetunderlag 2007–2014
Lantmäteriet, årsredovisning 2008–2016
Skatteverket, årsredovisning 2006–2015
Tullverket, årsredovisning 2008–2015

Lagar och förordningar

Budgetlag (2011:203)

Bilaga 1 Uppräknig PLO

ESV:s arbetsmodell för justering av PLO⁹⁶:

1. PLO-framskrivningen i kronor hämtas från respektive budgetproposition.
2. Det belopp vi justerar för PLO är utfall till och med 2015, för 2016–2020 används de prognoser som finns i budgetpropositionen för 2017. Den årliga förändringen av utfallen, i kronor, som inte är PLO-framskrivning räknas som en satsning.
3. För att räkna om utfallen exklusive PLO-framskrivning för åren 2006-2016 i 2017 års priser lägger vi på alla PLO-uppräknig som har varit mellan det år som skall justeras till och med 2017. För exempelvis 2006 så läggs alla PLO-uppräknig för åren 2007–2017 på 2006 års utfall, se tabell nedan. För åren efter 2017 drar vi i stället av de PLO-framskrivningar som sker.
4. Vi justerar inte utfallen för om det sker en omfördelning mellan olika anslag. Vi har däremot justerat utfallen om det skett en flytt från inkomstsidan till utgiftssidan eller vice versa.

PLO-framskrivningar i olika alternativ (utfall antas för enkelhets skull vara lika med anvisade medel)												
PLO-justering utan satsning												
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Utfall, mdkr = anvisade medel	100,0	101,5	103,0	104,6	106,1	107,7	109,3	111,0	112,6	114,3	116,1	117,8
PLO-framskrivning, procent		1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
PLO-framskrivning, mdkr		1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7
Värden i 2017 års priser	117,8	117,8	117,8	117,8	117,8	117,8	117,8	117,8	117,8	117,8	117,8	117,8
PLO-justering med satsning												
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Utfall, mdkr = anvisade medel	100,0	101,5	108,0	109,6	111,3	118,0	119,7	121,5	123,3	125,2	127,1	129,0
PLO-framskrivning, procent		1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
PLO-framskrivning i kronor		1,5	1,5	1,6	1,6	1,7	1,8	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9
Satsning 1 med PLO-framskrivning			5,0	5,1	5,2	5,2	5,3	5,4	5,5	5,5	5,6	5,7
PLO-justering av satsningen i kronor				0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Satsning 2 med PLO-framskrivning						5,0	5,1	5,2	5,2	5,3	5,4	5,5
PLO-justering av satsningen i kronor						0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Värde i 2017 års priser exkl. PLO-justering för satsningen	119,0	119,0	124,0	124,0	124,0	129,0	129,0	129,0	129,0	129,0	129,0	129,0
Värde i 2017 års priser inkl. PLO-justering för satsningen	117,8	117,8	123,5	123,5	123,5	129,0	129,0	129,0	129,0	129,0	129,0	129,0
PLO-justering utan satsning men med flytt från annat UO												
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Utfall, mdkr = anvisade medel	100,0	101,5	103,0	106,6	108,2	109,8	111,4	113,1	114,8	116,5	118,3	120,0
PLO-framskrivning, procent		1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
PLO-framskrivning, mdkr		1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8
Flytt från annat UO, mdkr				2,0								
Värden i 2017 års priser	120,0	120,0	120,0	120,0	120,0	120,0	120,0	120,0	120,0	120,0	120,0	120,0

⁹⁶ Samma metod används om ett anslag skrivs fram med exempelvis prisbasbelopp.

ESV gör Sverige rikare

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.