



Kompetensutveckling inom vård och äldreomsorg genom kreditering av kommunernas skattekonton

Till socialutskottet

Den 22 mars gav socialutskottet finansutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2004/05:94 Kvalitetsutveckling inom den kommunala vården och omsorgen om äldre genom kompetensutveckling för personalen.

Tre motioner med sammanlagt sju yrkanden har väckts med anledning av propositionen, So11 av Christina Axelsson och Sonia Karlsson (båda s), So12 av Cristina Husmark Pehrsson m.fl. (m) samt So13 av Kerstin Heine-mann m.fl. (fp). Finansutskottet har valt att begränsa sitt yttrande till att endast omfatta den budgetmässiga hanteringen av förslaget och behandlar därför, utöver propositionens aktuella delar, endast två motionsyrkanden – So12 (m) yrkande 3 och So13 (fp) yrkande 1.

Utskottets överväganden

Bakgrund

I budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1 volym 6 utg.omr. 9 s. 142) aviserade regeringen en treårig satsning på kompetensutveckling inom vården och äldreomsorgen 2005–2007. Sammanlagt räknade regeringen med att tillföra 1 050 miljoner kronor och skrev att stödet skulle ges i form av kreditering av de berörda kommunernas skattekonton.

I specifikationen av statsbudgetens inkomster för 2005 redovisade regeringen det aviserade stödet genom att avsätta 450 miljoner kronor som en egen inkomsttitel, 1721 Utbildning av personal i vård och äldreomsorg, under inkomstgruppen 1700 Nedsättningar av skatter. Det framgick även av budgetpropositionen att stödet beräknades till 300 miljoner kronor per år 2006 och 2007 samt att detta beaktats vid beräkningen av statsbudgetens inkomster. Det budgetmässiga utrymmet reserverades därmed. Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag och kommenterade inte särskilt den valda metoden.

Propositionen

Regeringen föreslår ett nytt stöd till kommuner för kompetensutveckling av personal inom vård och äldreomsorg. Stödet ska ges genom att de berörda kommunernas skattekonton krediteras. Stödet beräknas uppgå till 450 miljoner kronor 2005 och 300 miljoner kronor per år 2006 och 2007.

Budgetlagen föreskriver som huvudregel att inkomster och utgifter ska bruttobudgeteras. Regeringen bedömer dock att detta inte är något hinder för att på ett avgränsat område föreslå riksdagen att besluta om andra regler genom en särskild lag. Regeringen konstaterar även att kreditering av skattekontot har använts tidigare för andra former av stöd, t.ex. anställningsstöd, sjöfartsstöd och tillfälligt sysselsättningsstöd till kommuner och lands-ting.

För att minimera risken att det uppkommer överskott på skattekontot bör krediteringen ske i anslutning till inbetalning av källskatter och arbetsgivaravgifter. Skulle krediteringen ändå innebära att det uppstår överskott på skattekontot får kommunen ansöka om utbetalning från Skatteverket.

Kompetensstegen, en av regeringen tillsatt kommitté, kommer kontinuerligt att följa upp hur stödet används. För att säkerställa en noggrann prövning och effektiv användning av medlen ska även en extern utvärdering göras. Formerna för denna kommer att meddelas senare.

Motionerna

Cristina Husmark Pehrsson m.fl. (m) skriver i *motion So12* att ökade utgifter bör kallas för ökade utgifter och inte för skatterabatt som regeringen väljer att benämna sin satsning. Metoden att kreditera skattekontot syftar till att skapa utrymme för nya offentliga utgifter trots statens budgettak vilket undergräver respekten för budgetlagen och dessutom är en form av statlig skatteplanering som syftar till att dölja det verkliga skattetrycket. Motionärerna motsätter sig därför regeringens redovisningsmetod och föreslår ett tillkännagivande som innebär att satsningen i stället borde redovisas som en utgift (yrkande 3).

Kerstin Heinemann m.fl. (fp) yrkar i *motion So13* på att propositionen avslås (yrkande 1). Motionärerna anser att regeringen har satt i system att göra om stöd och bidrag som borde redovisas som utgifter till nedsättningar av statens inkomster. Motionärerna skriver vidare att hanteringen av det nu föreslagna stödet är en direkt parallell till hanteringen av sysselsättningsstödet till kommuner och landsting. Mot det senare har Riksrevisionen nyligen riktat kritik i rapporten *Utgift eller inkomstavdrag?* (RiR 2004:26), men regeringen har uppenbarligen inte hörsammat Riksrevisionens synpunkter, framhåller motionärerna. Riksdagen bör därför genom ett eget initiativ ålägga regeringen att återkomma med ett förslag där budgetlagen följs.

Finansutskottets ställningstagande

De nu aktuella förslaget om stöd till kompetensutveckling inom vård och omsorg överensstämmer med vad regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2005. Vid behandlingen av denna riktade riksdagen inte någon kritik mot regeringens planer. Den samlade statsfinansiella belastningen av förslaget beräknas uppgå till sammanlagt 1 050 miljoner kronor under tre år vilket beaktades i budgetpropositionen. Den nu aktuella propositionen får således inte några statsfinansiella konsekvenser i förhållande till vad som tidigare beräknats.

Två remissinstanser, Riksgäldskontoret (RGK) och Skatteverket (SV), är kritiska mot den valda formen för stödet – att kreditera skattekontot. Skatteverket har tidigare principiellt avstyrkt att skattekontot används för kreditering av annat än skatter. RGK anser att det finns en risk att stöd som ges med denna metod genomgår en mindre noggrann prövning än utgifter som anvisas över anslag. Kreditering av skattekontot är också, enligt RGK, svår att förena med budgetlagens ambition att använda utgiftstak för att styra statens totala resursanspråk, och borde i stället ges som ett anslag. Både RGK och SV anser att regeringen borde ha lämnat en tydligare motivering till varför man ger stödet som en kreditering av skattekontot.

Utskottet vill för sin del framhålla att metoden att kreditera skattekontot har använts flera gånger tidigare, och riksdagen har godkänt en sådan hantering. Vid behandlingen av det tillfälliga sysselsättningsstödet till kommuner och landsting (bet. 2001/02:FiU25) underströk utskottet vikten av en

transparent och tydlig redovisning i budgeten. Utskottet ansåg då att redovisning under inkomstgruppen 1700 Nedsättning av skatter väl tillgodoser de grundläggande principerna om transparens i den statliga redovisningen. Även det nu aktuella stödet är på samma sätt som tidigare tydligt redovisat, och finansutskottet ser därmed ingen anledning att göra en annan bedömning av stödets utformning. Utskottet har således inget att invända mot den budgetmässiga hanteringen av stödet för kompetensutveckling inom vården och äldreomsorgen och anser därmed att socialutskottet bör avstyrka motionerna So12 (m) yrkande 3 och So13 (fp) yrkande 1.

Avslutningsvis vill utskottet emellertid påpeka att den valda formen för stödet utgör ett undantag från budgetlagens huvudprincip om bruttoredovisning. Utskottet anser liksom tidigare att principen om bruttoredovisning är ett viktigt inslag i budgetlagen och i den reviderade budgetprocess som sedan slutet av 1990-talet har bidragit till att upprätthålla sunda offentliga finanser. Avsteg från bruttoredovisningsprincipen bör göras restriktivt, och utskottet anser att det vore önskvärt att regeringen framgent motiverar sådana undantag på ett tydligare sätt än i den nu aktuella propositionen.

Stockholm den 21 april 2005

På finansutskottets vägnar

Arne Kjörnsberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Arne Kjörnsberg (s), Mikael Odenberg (m), Carin Lundberg (s), Karin Pilsäter (fp), Sonia Karlsson (s), Kjell Nordström (s), Agneta Ringman (s), Gunnar Axén (m), Bo Bernhardsson (s), Roger Tiefensee (c), Hans Hoff (s), Tomas Högström (m), Agneta Gille (s), Yvonne Ruwaida (mp), Gunnar Nordmark (fp), Else-Marie Lindgren (kd) och Siv Holma (v).

Avvikande mening

Mikael Odenberg (m), Karin Pilsäter (fp), Gunnar Axén (m), Roger Tiefensee (c), Tomas Högström (m), Gunnar Nordmark (fp) och Else-Marie Lindgren (kd) anför:

Vi välkomnar regeringens förslag till satsning på kompetensutveckling av personalen inom vård och omsorg. Vi anser dock att den budgetmässiga lösning som regeringen föreslår är oacceptabel. Stödet ska enligt regeringens förslag ges i form av kreditering av kommunernas skattekonton – en metod som används för att möjliggöra nya offentliga utgifter utan att de behöver begränsas av statens utgiftstak.

Regeringens svårigheter att prioritera har lett till att man numera systematiskt omvandlar utgifter till nedsättningar av inkomster. Innebörden av en sådan hantering är att utgiftstaket kringgås, att respekten för budgetlagen ytterligare undermineras och att det verkliga skattetrycket döljs. Genom att omvandla stöd, bidrag o. d. som enligt budgetlagen borde ha redovisats som utgifter till minskade inkomster kan regeringen i praktiken fortsätta med en sådan utgiftspolitik som konstruktionen med utgiftstak var avsedd att förhindra.

Det aktuella förslaget utgör en direkt parallell till sysselsättningsstödet till kommuner och landsting vilket Riksrevisionen nyligen kritiserat i skarpa ordalag (RiR 2004:26). Riksrevisionen anser att en fortsatt expansion av skattekrediteringar av samma slag som sysselsättningsstödet riskerar att urholka utgiftstakets betydelse för statsfinanserna. Regeringen har uppenbarligen inte tagit intryck av Riksrevisionens kritik.

Vi anser att respekten för budgetlagen måste återupprättas. Utgifter ska redovisas som utgifter och inte som olika slags inkomstminskningar. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna som sin mening. Vi förordar således att socialutskottet delvis tillstyrker motionerna So12 (m) yrkande 3 och So13 (fp) yrkande 1.