

Finansutskottets betänkande 2022/23:FiU12

Riksrevisionens rapport om den årliga omräkningen av myndigheternas anslag

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna och avslår motionsyrkandena.

Regeringens skrivelse innehåller regeringens bedömningar med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport om den årliga omräkningen av myndigheternas anslag. Riksrevisionen har granskat om den årliga omräkningen, inklusive det s.k. produktivitetsavdraget, är en ändamålsenlig metod för att skapa incitament till förbättrad effektivitet. Riksrevisionens granskning visar att det inbyggda kravet på produktivitet har fungerat som en styrsignal för effektivisering och att det inte hindrat myndigheterna att utföra sina uppdrag.

Utskottet konstaterar att legitimiteten för den årliga omräkningen vilar på att den är transparent och förutsägbar så att det inte behöver råda några tvivel om att kompensationen för pris- och löneökningar i omvärlden grundar sig på en automatisk beräkning som hålls åtskild från regeringens politiska prioriteringar. Utskottet ser därför positivt på att regeringen kontinuerligt arbetar med att öka transparensen både i själva modellen och i informationen om pris- och löneomräkningen. Utskottet delar vidare regeringens bedömning att det inom nuvarande strukturer redan finns incitament för kostnadseffektivitet även i avgiftsfinansierad verksamhet.

I betänkandet finns två reservationer (V, MP).

Behandlade förslag

Skrivelse 2021/22:241 Riksrevisionens rapport om den årliga omräkningen av myndigheternas anslag.

Ett yrkande i en följdmotion.

Ett yrkande i en motion från allmänna motionstiden 2022/23.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Riksrevisionens rapport om den årliga omräkningen av myndigheternas anslag	5
Reservationer	10
1. Riksrevisionens rapport om den årliga omräkningen av myndigheternas anslag (V)	10
2. Riksrevisionens rapport om den årliga omräkningen av myndigheternas anslag (MP)	10
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12
Skrivelsen	12
Följdmotionen	12
Motion från allmänna motionstiden 2022/23	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisionens rapport om den årliga omräkningen av myndigheternas anslag

Riksdagen avslår motionerna

2022/23:10 av Janine Alm Ericson (MP) och

2022/23:1299 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V) yrkande 9 och

lägger skrivelse 2021/22:241 till handlingarna.

Reservation 1 (V)

Reservation 2 (MP)

Stockholm den 19 december 2022

På finansutskottets vägnar

Edward Riedl

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Edward Riedl (M), Mikael Damberg (S), Oscar Sjöstedt (SD), Gunilla Carlsson (S), Dennis Dioukarev (SD), Björn Wiechel (S), Charlotte Quensel (SD), Adnan Dibrani (S), Ida Drougge (M), Martin Ådahl (C), David Perez (SD), Janine Alm Ericson (MP), Carl B Hamilton (L), Eva Lindh (S), Adam Reuterskiöld (M), Yusuf Aydin (KD) och Ida Gabriellson (V).

Redogörelse för ärendet

I regeringens skrivelse 2021/22:241 Riksrevisionens rapport om den årliga omräkningen av myndigheternas anslag behandlas Riksrevisionens granskningsrapport 2022:2. Riksrevisionen har granskat om den årliga pris- och löneomräkningen (PLO) av myndigheternas anslag för förvaltningsutgifter, inklusive det s.k. produktivitetsavdraget, är ändamålsenlig och på vilket sätt systemet påverkar myndigheternas verksamheter. Riksdagen överlämnade den 22 februari 2022 Riksrevisionens granskningsrapport till regeringen. Regeringen lämnade den 16 juni 2022 sin skrivelse till riksdagen med anledning av granskningsrapporten.

Den 5 april 2022 informerade riksrevisor Helena Lindberg med medarbetare finansutskottet om den aktuella granskningsrapporten.

En motion har väckts med anledning av regeringens skrivelse. Ett motionsyrkande från allmänna motionstiden 2022/23 behandlas också i betänkandet. En förteckning över de behandlade förslagen finns i en bilaga till betänkandet.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om den årliga omräkningen av myndigheternas anslag

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna och avslår motionsyrkanden om den årliga omräkningen av myndigheternas anslag.

Jämför reservation 1 (V) och 2 (MP).

Riksrevisionens granskningsrapport

Statliga myndigheter får anslag från statens budget för att bl.a. finansiera löner och lokaler. Inför varje nytt budgetår räknar Finansdepartementet om anslagen så att myndigheterna inte ska påverkas av pris- och löneökningar i omvärlden, s.k. pris- och löneomräkning (PLO). Ett avdrag, det s.k. produktivitetsavdraget, görs för att myndigheterna ska nå en produktivitetsutveckling i nivå med den inom den privata tjänstesektorn. På så sätt kompenseras myndigheterna för kostnadsökningar samtidigt som de får ett effektivitetsbeting. PLO bidrar vidare genom sin konstruktion till följsamhet gentemot den övriga ekonomin och är en förutsättning för att regeringens ansvar för statens budget kan hållas åtskild från statens roll som arbetsgivare och part i lönebildningen. PLO har funnits sedan mitten av 1990-talet och är en inarbetad del av den statliga budgetprocessen. Den är startpunkten i budgetprocessen och görs med en automatisk beräkning och hålls åtskild från regeringens politiska prioriteringar. PLO-anslagen utgör ungefär en fjärdedel av utgifterna på statens budget exklusive statsskuldsträntor.

I motiven till granskningen anför Riksrevisionen att omräkningen trots enkla principer är relativt komplicerad och att det är svårt att utan detaljkunskaper förstå hur den går till i praktiken. Det är också svårt att få en uppfattning om hur stort produktivitetsavdraget blir för enskilda myndigheter. Bristen på transparens gör att beräkningarna är svåra att replikera. Ibland framhålls också att metoden med produktivitetsavdraget inte tar hänsyn till vilka förutsättningar myndigheterna har att förbättra sin produktivitet. Det är mot den här bakgrunden som Riksrevisionen granskat den årliga uppräknings av myndigheternas förvaltningsanslag. Granskningens övergripande revisionsfråga är om PLO, inklusive produktivitetsavdraget, är en ändamålsenlig metod för att skapa incitament till förbättrad effektivitet.

Riksrevisionens granskning handlar primärt om PLO som ekonomiskt styrmedel. Granskningen avser PLO i budgetpropositionerna för 2011 t.o.m.

2020. Granskningen avser endast PLO för anslagna medel för förvaltningsutgifter och högskoleanslag. Försvarsanslag och investeringsanslag som inte räknas om med den generella PLO-modellen omfattas inte av granskningen.

Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens samlade bedömning är att PLO bidrar till effektiv resurshantering hos anslagsfinansierade myndigheter. Produktivitetsavdraget är ett tydligt ekonomiskt incitament som förstärker och förtydligar de krav som ställs på myndigheterna om att eftersträva hög effektivitet och god hushållning. Enligt Riksrevisionens beräkningar uppgick avdraget på statens budget sammanlagt till ca 1 miljard kronor i genomsnitt per år eller 0,6 procent av föregående års anvisade medel för förvaltningsutgifter 2011–2020. På aggregerad nivå minskar därmed myndigheternas köpkraft för att fortsätta utföra de uppgifter som anslagen var avsedda för föregående år.

Enligt Riksrevisionens bedömning har PLO inte medfört några oönskade bieffekter som påverkar myndigheternas förmåga att planera och fullgöra sina uppdrag. Produktivitetsavdraget har inneburit att myndigheterna inte fått full kompensation för lönekostnadsutvecklingen i omvärlden, men det har inte skapat problem för kompetensförsörjningen hos de myndigheter Riksrevisionen studerat. Produktivitetsavdraget har inte heller på andra sätt hindrat myndigheterna att fullgöra sina uppdrag.

Även om regeringen har tagit viktiga steg för att förenkla beräkningarna som ligger till grund för PLO finns det enligt Riksrevisionen fortfarande utrymme att förbättra transparensen i redovisningen av PLO. Genom att på ett tydligare sätt förmedla produktivitetsavdragets storlek, t.ex. genom att skriva ut det i myndigheternas regleringsbrev skulle styrningen genom PLO mot effektiviseringar förstärkas. En ökad förståelse hos myndigheterna för hur PLO är tänkt att fungera kan enligt Riksrevisionen i sig bidra till att förbättra systemet så att det bättre uppfyller syftet att bidra till en effektivare resurshantering. Enligt Riksrevisionen uppfattar vissa myndigheter att regeringens beräkningar för förvaltningsanslagens nivåer längre fram i tiden inte är tillförlitliga och att produktivitetsavdraget därför inte alltid varit en levande fråga i dessa myndigheters långsiktiga planering och styrning av verksamheten.

Riksrevisionen bedömer att produktivitetsavdraget blir mindre kännbart för myndigheter med avgiftsfinansierad verksamhet och att det därför är angeläget med incitament för kostnadseffektivitet även i denna typ av verksamhet. Det skulle t.ex. kunna åstadkommas genom att för offentligrättslig verksamhet inte låta myndigheter både sätta avgifter och disponera dem.

Utöver det som nämns ovan uppmärksammar Riksrevisionen också att en stor andel förvaltningsanslag fått politiskt bestämda tillskott som vida överstiger de avdrag som gjorts för produktivitet, vilket kan medföra att kravet på högre produktivitet på kort sikt inte blir lika påtagligt för berörda

myndigheter. Vidare uppmärksammas att regeringen under den granskade tioårsperioden vid flera tillfällen gjort generella neddragningar av PLO-anslagen. Riksrevisionen bedömer att dessa neddragningar inte har inneburit några ingrepp i PLO-modellen, men betonar att det är viktigt att regeringen motiverar eventuella generella neddragningar av PLO-anslagen så att det tydligt framgår att omräkningens automatik och neutralitet består.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- förtydliga regeringens förväntningar på myndigheterna, t.ex. genom att ange produktivetskravet per myndighet i regleringsbrev och att klargöra syftet med PLO i myndighetsdialogerna
- förbättra transparensen i redovisningen till riksdagen genom att redovisa produktivetsavdragets budgeteffekt i budgetpropositionerna
- utreda förutsättningarna för att införa ett produktivetsavdrag även på avgiftsfinansierad verksamhet.

Skrivelsen

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Regeringen instämmer i merparten av Riksrevisionens bedömningar.

Däremot är det enligt regeringens bedömning inte lämpligt att i myndigheternas regleringsbrev beloppsätta det produktivetskrav som produktivetsavdraget leder till. Regeringen menar att PLO:s tekniska karaktär, och ett visst mått av inneboende komplexitet, dock för med sig ett ständigt arbete med kommunikation om systemet med såväl myndigheterna som riksdagen.

När det gäller avgiftsbelagd verksamhet bedömer regeringen att det redan finns strukturer för att skapa effektiviseringstryck i den verksamheten. Regeringen anför att för de avgifter som tas ut för uppdragsverksamhet inom en konkurrensutsatt marknad genererar utvecklingen på den marknaden ett visst produktivetskrav. Vidare anför att för avgifter som tas ut på områden där endast staten verkar gäller att myndigheten normalt inte får besluta om avgifternas storlek och samtidigt disponera avgifterna. Därmed förfogar regeringen över ansvaret för att även sådan avgiftsbelagd verksamhet utsätts för ett rimligt effektiviseringstryck. Om en myndighet har getts rätt att besluta om avgiftens storlek får denna myndighet, enligt huvudregeln, dock inte disponera avgiften. I och med att myndigheten då tilldelas anslag för finansiering av verksamheten omfattas även den verksamheten av PLO-modellens effektiviseringstryck konstaterar regeringen i sin bedömning. Vidare anför regeringen att en del avgifter som myndigheterna tar ut omfattas av de avgiftsnivåer som fastställs i avgiftsförordningen (1992:191), vilket innebär att myndigheterna vid beslut om t.ex. vissa ansökningsavgifter måste tillämpa de avgiftsklasser som anges i förordningen.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

I skrivelsen anger regeringen att den kontinuerligt arbetar med att öka transparensen både i modellen för PLO och i informationen om PLO. För att öka förståelsen för PLO hos myndigheterna avser regeringen att, när så är relevant, både tydliggöra PLO och produktivitetsavdraget. Regeringen avser även att se över hur produktivitetsavdragets budgeteffekt presenteras i budgetpropositionen.

Regeringen instämmer i att det bör finnas ett tryck på de avgiftsfinansierade verksamheterna att bli mer produktiva. Eftersom regeringen anser att detta redan finns inom ramen för nuvarande strukturer avser den i denna fråga inte att vidta några andra åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendation. Regeringen arbetar emellertid löpande med att utveckla styrningen av de avgiftsbelagda verksamheterna där produktivetskravet är en del av styrningen.

Med detta anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

Motionerna

I motion 2022/23:10 av Janine Alm Ericson (MP) framhålls att mycket tyder på att produktivitetsavdraget i PLO leder till försämrad arbetsmiljö och målkonflikter inom myndigheternas verksamhet. Motionären är kritisk mot att produktivitetsavdraget tillämpas likadant på myndigheter med olika förutsättningar att effektivisera sin verksamhet i den takt som avdraget kräver. Vidare är motionären kritisk till att universitet och högskolor över huvud taget omfattas av produktivitetsavdraget, då utbildning är svår att effektivisera utan att det får negativa konsekvenser för kvaliteten. Enligt motionären bör därför universitetsväsendet helt undantas från produktivitetsavdraget och det bör utredas ytterligare vilka effekter produktivitetsavdraget har på myndigheternas verksamheter.

I partimotion 2022/23:1299 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V) yrkande 9 anføres att regeringen bör avskaffa produktivitetsavdraget i pris- och löneomräkningsmodellen samt genomföra en översyn av modellen. Motionärerna anser att dagens modell för pris- och löneomräkning har stora brister, särskilt vad gäller löneomräkningen. Olika verksamheter har mycket olika förutsättningar för att klara av en årlig effektivisering, varför det enligt motionärerna uppstår ett ständigt och svårhanterat sparbeting. Det skapar press på arbetsförhållandena och riskerar att undergräva kvalitet och professionalism i de statliga verksamheterna konstateras det i motionen.

Utskottets ställningstagande

PLO är sedan mitten av 1990-talet en inarbetad del av den statliga budgetprocessen. Den är startpunkten i processen och sker med en automatisk beräkning för att kompensera för pris- och löneökningar i omvärlden som

därmed hålls åtskild från regeringens politiska prioriteringar. Legitimiteten för PLO-modellen vilar på att den är transparent och förutsägbar så att det inte behöver råda några tvivel om att kompensationen för PLO grundar sig på den automatiska beräkningen. Utskottet ser därför positivt på att regeringen kontinuerligt arbetar med att öka transparensen både i modellen för PLO och i informationen om PLO. Utskottet noterar i det sammanhanget att regeringen avser att se över hur budgeteffekten av produktivitetsavdraget presenteras i budgetpropositionen. När det gäller frågan om incitamenten för kostnadseffektivitet även i avgiftsfinansierad verksamhet delar utskottet regeringens bedömning att det redan finns incitament inom ramen för nuvarande strukturer. Utskottet vill i sammanhanget understryka det regeringen själv framhåller i skrivelsen om vikten av att fortlöpande arbeta med att utveckla styrningen av de avgiftsbelagda verksamheterna så att trycket även finns på dessa verksamheter att bli mer produktiva.

Riksrevisionens granskning visar att det inbyggda kravet på produktivitet har fungerat som en styrsignal för effektivisering. Enligt Riksrevisionen har det inte hindrat myndigheterna att utföra sina uppdrag. För perioden 2011–2020 uppgick avdraget till ca 1 miljard kronor i genomsnitt per år eller 0,6 procent av föregående års anvisade medel för förvaltningsutgifter. När det gäller kritiken som förts fram specifikt för högskolesektorn om produktivetskravet i PLO uppmärksammas den även av Riksrevisionen i granskningen. Riksrevisionens beräkningar visar att vart tredje grundutbildningsanslag i granskningens urval av PLO-anslag har minskat reellt under 2010-talet medan forskningsanslagen har ökat reellt som en följd av politiskt beslutade tillskott. För de anslag som räknas om med högskoleindex hade alla ett genomsnittligt produktivitetsavdrag på 0,57 procent av anslagna medel per år, dvs. varken större eller mindre för högskolorna än för andra myndigheter. Liksom Riksrevisionen anser utskottet att givna anslagsnivåer bör ses som ett uttryck för beslutad och förväntad ambitionsnivå i myndigheternas verksamheter. De myndigheter som anser att anslagsnivån inte räcker för att uppnå de mål som statsmakterna satt upp för verksamheten har möjlighet att inom ramen för den ordinarie budgetprocessen en gång om året i sitt budgetunderlag till regeringen lägga fram förslag om ändrade anslag.

Med det anförda finner utskottet inte skäl för riksdagen att ta några initiativ i frågan. Utskottet avstyrker därför motionsyrkandena och föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Reservationer

1. Riksrevisionens rapport om den årliga omräkningen av myndigheternas anslag (V)

av Ida Gabrielsson (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2022/23:1299 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V) yrkande 9,
avslår motion

2022/23:10 av Janine Alm Ericson (MP) och
lägger skrivelse 2021/22:241 till handlingarna.

Ställningstagande

Modellen för pris- och löneomräkning av myndigheternas förvaltningsanslag innehåller ett s.k. produktivitetsavdrag som innebär en årlig generell besparing i statsförvaltningen. Tanken bakom konstruktionen är att staten ska följa näringslivets produktivitetsökning, göra samma effektiviseringar och styras med samma prioriteringar som ett privat vinstdrivande företag. Jag anser att modellen har stora brister, särskilt när det gäller löneomräkningen. Olika verksamheter har nämligen mycket olika förutsättningar för att klara en årlig effektivisering. Det innebär att det uppstår ett ständigt och svårhanterat sparbråk, vilket i sin tur skapar press på arbetsförhållandena och riskerar att undergräva kvalitet och professionalism i de statliga verksamheterna. Mot bakgrund av detta bör produktivitetsavdraget avskaffas fr.o.m. 2024 och pris- och löneomräkningsmodellen ses över. I en sådan översyn bör andra modeller för att stärka effektiviteten inom den statliga sektorn undersökas.

2. Riksrevisionens rapport om den årliga omräkningen av myndigheternas anslag (MP)

av Janine Alm Ericson (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2022/23:10 av Janine Alm Ericson (MP),

avslår motion

2022/23:1299 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V) yrkande 9 och
lägger skrivelse 2021/22:241 till handlingarna.

Ställningstagande

Mycket tyder på att det s.k. produktivitetsavdraget i den årliga pris- och löneomräkningen av myndigheternas förvaltningsanslag leder till försämrad arbetsmiljö och målkonflikter. Därför är jag kritisk till produktivitetsavdraget som tillämpas lika för alla myndigheter trots att de har olika förutsättningar att effektivisera sin verksamhet i den takt som avdraget kräver. Att universitet och högskolor över huvud taget omfattas av produktivitetsavdraget motsätter jag mig eftersom utbildning är svår att effektivisera utan att det får negativa konsekvenser för kvaliteten. Mot bakgrund av detta anser jag att universitetsväsendet helt bör undantas från produktivitetsavdraget. Det bör också utredas vilka effekter produktivitetsavdraget har på myndigheternas verksamheter.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2021/22:241 Riksrevisionens rapport om den årliga omräkningen av myndigheternas anslag.

Följdmotionen

2022/23:10 av Janine Alm Ericson (MP):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om produktivitetsavdraget och tillkännager detta för regeringen.

Motion från allmänna motionstiden 2022/23

2022/23:1299 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V):

9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör avskaffa produktivitetsavdraget i pris- och löneomräkningsmodellen samt genomföra en översyn av modellen och tillkännager detta för regeringen.