

## Finansutskottets betänkande 2018/19:FiU17

# Riksrevisionens rapport om tillämpningen av den kommunala finansieringsprincipen

---

### Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Utskottet har inte några invändningar mot de bedömningar som regeringen gör i skrivelsen med anledning av Riksrevisionens rapport om den kommunala finansieringsprincipens tillämpning.

Utskottet vill liksom regeringen framhålla att den kommunala finansieringsprincipen är en viktig del av relationen mellan staten och kommunerna och att det är viktigt att ersättningen till kommunsektorn anpassas när staten ändrar sektorns uppgifter.

Utskottet välkomnar att dialogen och kommunikationen mellan SKL och Regeringskansliet har utvecklats och att den i dag bedöms fungera bättre än när de reformer som Riksrevisionen granskat genomfördes. Utskottet välkomnar också att regeringen har för avsikt att fortsätta arbetet med att säkerställa att förslag i utredningar inkluderar välunderbyggda konsekvensanalyser, och med att öka transparensen och tydligheten i de antaganden och beräkningar som ligger till grund för reformernas ekonomiska reglering.

### *Behandlade förslag*

Skrivelse 2017/18:300 Riksrevisionens rapport om tillämpningen av den kommunala finansieringsprincipen.

## Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Utskottets överväganden .....	5
Riksrevisionens rapport om tillämpningen av den kommunala finansieringsprincipen .....	5
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	10
Skrivelsen .....	10

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Riksrevisionens rapport om tillämpningen av den kommunala finansieringsprincipen**

Riksdagen lägger skrivelse 2017/18:300 till handlingarna.

Stockholm den 26 mars 2019

På finansutskottets vägnar

*Fredrik Olovsson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Elisabeth Svantesson (M), Gunilla Carlsson (S), Edward Riedl (M), Oscar Sjöstedt (SD), Adnan Dibrani (S), Jan Ericson (M), Dennis Dioukarev (SD), Ingela Nylund Watz (S), Jakob Forssmed (KD), Ingemar Nilsson (S), Johan Pehrson (L), Sven-Olof Sällström (SD), Karolina Skog (MP), Mattias Karlsson i Luleå (M), Lars Thomsson (C) och Ida Gabrielsson (V).

## Redogörelse för ärendet

I regeringens skrivelse 2017/18:300 Riksrevisionens rapport om tillämpningen av den kommunala finansieringsprincipen behandlas Riksrevisionens granskningsrapport Den kommunala finansieringsprincipen – tillämpas den ändamålsenligt? (RiR 2018:8).

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens granskningsrapport till regeringen den 22 mars 2018. Regeringen lämnade sin svarsskrivelse på granskningsrapporten till riksdagen den 13 september 2018.

Den 10 april 2018 informerade riksrevisorerna Helena Lindberg och Ingvar Mattson med medarbetare finansutskottet om granskningsrapporten.

Ingen motion har väckts med anledning av skrivelsen.

# Utskottets överväganden

## Riksrevisionens rapport om tillämpningen av den kommunala finansieringsprincipen

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om tillämpningen av den kommunala finansieringsprincipen till handlingarna.

### Riksrevisionens granskningsrapport

Riksrevisionen har granskat beslutsunderlag för tre beloppsmässigt stora reformer i syfte att bedöma om tillämpningen av den kommunala finansieringsprincipen har varit tillräcklig för att resultera i en adekvat ekonomisk reglering, dvs. att kommuner varken blir under- eller överkompenserade vid statligt beslutade reformer. De reformer som granskats har bedömts vara de beloppsmässigt största under perioden 2007–2015, och de presenterades i propositionerna Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan (prop. 2008/09:199), Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar (prop. 2008/09:115) och Ökad undervisningstid i matematik i grundskolan (prop. 2012/13:64).

Som bakgrund och motiv till granskningen framhålls det långtgående kommunala självstyret i Sverige och betydelsen av en god relation mellan staten och kommunerna. Ett viktigt statligt styrmedel för att upprätthålla denna relation är enligt Riksrevisionen ekonomiska regleringar, t.ex. den kommunala finansieringsprincipen.

Den kommunala finansieringsprincipen har tillämpats sedan 1993 och innebär att staten inte ska ålägga kommuner och landsting nya uppgifter utan att ge dem adekvat finansiering. Principen tillämpas genom att den beräknade kostnaden eller besparingen för kommunerna respektive landstingen för en reform fördelas utifrån befolkningsstorlek. I genomsnitt regleras cirka fyra nya reformer per år, och eftersom regleringen av varje enskild reform kvarstår över tid rör det sig sammanlagt om betydande belopp. Principen bedöms därför som grundläggande för att statligt beslutade reformer ska kunna genomföras i kommunerna utan att rubba det ekonomiska förhållandet mellan staten och kommunerna. En utvärdering 2009 som gjordes på uppdrag av finansutskottet visade enligt Riksrevisionen på flera brister i tillämpningen av finansieringsprincipen, bl.a. att principen inte var transparent och att dess roll i statsbidragssystemet var oklar. Samma utvärdering pekade också på att flera av de utvärderade reformerna varit underfinansierade.

Riksrevisionen anser att brister i den grundläggande analysen samt regeringens beredning och redovisning av statliga reformer med kommunalekonomiska konsekvenser kan leda till att finansieringsprincipen urholkas och att reformer blir över- eller underfinansierade. På sikt bedöms det kunna leda till att legitimiteten för statliga beslut som rör kommunerna försvagas och att relationerna mellan staten och kommunerna försämrats.

### *Granskningens resultat och Riksrevisionens rekommendationer till regeringen och Regeringskansliet*

Riksrevisionens slutsats är att den kommunala finansieringsprincipen i flera delar inte har tillämpats som det var tänkt. Beredningen av reformerna bedöms ha varit bristfällig eftersom regeringen, i varierande grad, inte tillräckligt tydligt och öppet har redovisat de antaganden och beräkningar som legat till grund för reformernas ekonomiska reglering. I centrala delar av processen har regeringen också gjort avsteg från de egna riktlinjerna för beredning av reformer med kommunalekonomiska konsekvenser, t.ex. saknas en analys av hur enskilda kommuner påverkas. Överläggningar med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har enligt Riksrevisionen inte heller genomförts i tillräcklig omfattning vid beredningen av de tre granskade reformerna.

Regeringen följer inte heller upp det ekonomiska utfallet för reformer som reglerats enligt finansieringsprincipen, vilket enligt Riksrevisionen innebär att det saknas kunskap om huruvida syftet med finansieringsprincipen upprätthålls över tid.

Stödet för kommunalekonomiska konsekvensanalyser bedöms vidare vara begränsat. Regeringskansliets interna riktlinjer för beredning av kommunalekonomiska reformer framhålls tydligt att det är viktigt att reformers finansiering och kommunalekonomiska konsekvenser analyseras tidigt i beredningsprocessen, t.ex. i ett utredningsbetänkande. De kommunalekonomiska konsekvensanalyser som görs i utredningar används även i den fortsatta beredningen inom Regeringskansliet. För att dessa analyser ska följa de riktlinjer som gäller för finansieringsprincipen menar Riksrevisionen att det ansvariga fackdepartementet behöver se till att kommittéerna får del av de stöddokument där riktlinjerna anges.

Utifrån granskningens iakttagelser lämnar Riksrevisionen fyra rekommendationer till regeringen:

- Kommunalekonomiska reformer bör beredas på ett transparent och väl underbyggt sätt.
- Företrädare för kommuner och landsting bör i god tid bjudas in i beredningsarbetet för kommunalekonomiska reformer.
- Beredningen av reformers kommunalekonomiska konsekvenser bör omfatta en analys av hur konsekvenserna skiljer sig åt mellan kommuner. Riksrevisionen menar att en kommunspecifik analys är väsentlig för att kunna bedöma om fördelningen av regleringsbeloppet bör baseras på något annat än befolkningsstorlek eller om förändringar i andra system,

företrädesvis kostnadsutjämningen inom det kommunala utjämningsystemet, är nödvändiga. För att göra en sådan analys möjlig behöver kostnadsberäkningarna baseras på kommunspecifika uppgifter snarare än på riksgenomsnitt.

- Kostnadsrämsiga uppföljningar bör göras för att kunna identifiera eventuella felregleringar.

Följande rekommendation lämnas till Regeringskansliet:

- Kommittéer bör ges tillräckligt stöd för att kunna göra kostnadsberäkningar i enlighet med riktlinjerna.

## **Regeringens skrivelse**

Regeringens bedömning är att de rekommendationer som Riksrevisionen lämnar inte är nödvändiga för att uppnå en mer ändamålsenlig reglering av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunsektorn, vilket enligt regeringen är syftet med den kommunala finansieringsprincipen.

Regeringen framhåller att kommunalekonomiska reformer bör beredas på ett transparent och välunderbyggt sätt. Enligt regeringen finns det ett generellt behov av att ytterligare höja kvaliteten på de konsekvensanalyser som görs, och det pågår ett löpande arbete med att säkerställa att förslag i utredningar också inkluderar välunderbyggda konsekvensanalyser, vilket är en förutsättning för att i nästa led kunna fatta beslut om ekonomiska regleringar för kommunsektorn. Enligt regeringen pågår också ett kontinuerligt arbete med att öka transparensen och tydligheten i den riktning som Riksrevisionen rekommenderar. Regeringen har också för avsikt att fortsätta att arbeta med kompetensstöd och riktlinjer till kommittéväsendet för att ytterligare förbättra kvaliteten i konsekvensanalyserna.

Regeringen anser vidare att företrädare för kommuner och landsting i god tid bör bjudas in i beredningsarbetet för reformer med kommunalekonomiska effekter. I skrivelsen framhåller regeringen det samarbete och samråd som i dag finns mellan staten, kommunerna, landstingen och andra berörda aktörer. Regeringen anser inte att det krävs fler aktörer i den beredning som sker internt i Regeringskansliet eller i kommittéväsendet eller att fler steg bör föras in i beredningsprocessen för att förbättra förutsättningarna för att besluta om reformer som är väl beredda och transparenta. Däremot anser regeringen att det finns ett behov av att slå vakt om att beredningsprocesser och rutiner fungerar så väl som möjligt för att skapa transparens och förutsägbarhet för kommunerna. Enligt regeringen har dialogen och kommunikationen mellan SKL och Regeringskansliet utvecklats, och den bedöms i dag fungera bättre än när reformerna granskades. Kommunerna har också enligt regeringen goda möjligheter att komma in med synpunkter på och utveckla de förslag som bereds inom Regeringskansliet och i kommittéväsendet.

Regeringen delar delvis Riksrevisionens uppfattning att beredningen av reformers kommunalekonomiska konsekvenser bör omfatta en analys av hur

konsekvenserna skiljer sig åt mellan kommuner. Utgångspunkten vid en reglering enligt den kommunala finansieringsprincipen är att konsekvenserna regleras via det generella statsbidraget. En sådan reglering innebär att det för en enskild reform inte kan tas hänsyn till effekter för enskilda kommuner, men samtidigt finns ett kostnadsutjämningsystem som reglerar strukturella och opåverkbara kostnadsskillnader mellan kommuner och landsting inom de kommunala kärnområdena.

I skrivelsen framhåller regeringen att en särskild utredare fått i uppdrag att göra en översyn av systemet för kostnadsutjämnings för kommuner och landsting (dir. 2016:91). Uppdraget redovisades den 1 oktober 2018. Utredaren har övervägt om större samhällsförändringar som påverkar kostnaderna för kommuner och landsting i tillräcklig grad fångas upp av det nuvarande systemet. Vidare har utredaren analyserat om det finns möjligheter att förenkla utjämnings.

Mot den bakgrunden anser regeringen att det finns tillfredsställande förutsättningar för att ta hänsyn till individuella skillnader mellan kommuner när den kommunala finansieringsprincipen tillämpas.

Regeringen anser inte att det finns ett behov av att följa upp vilka kostnader som enskilda reformer lett till efter att de har införts. Kostnadsuppföljningar fyller enligt regeringen inte en funktion i utformningen av statsbidragssystemet. Att göra kostnadsuppföljningar av enskilda reformer utifrån den specifika aspekten att justera kompensationen i efterhand bedöms inte vara ändamålsenligt och leder till ökad administration. Det bedöms inte heller fylla någon tydlig funktion eftersom regeringen redan följer upp och analyserar kommunernas behov av resurstillskott och hur väl det kommunala kostnadsutjämningsystemet speglar de strukturella skillnader i resursbehov som finns mellan kommuner och mellan landsting.

I och med sin skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

## **Kompletterande upplysningar**

### *Lite mer lika – översyn av kostnadsutjämnings för kommuner och landsting*

Den 1 oktober 2018 överlämnade Kostnadsutjämningsutredningen sitt betänkande Lite mer lika – översyn av kostnadsutjämnings för kommuner och landsting (SOU 2018:74) till regeringen.

Utredningen har haft i uppdrag att se över den del av utjämningsystemet som avser kommunernas och landstingens kostnader för obligatoriska verksamheter, den s.k. kostnadsutjämnings. I betänkandet konstateras att dagens kostnadsutjämnings i huvudsak fyller sitt syfte att ge alla kommuner och landsting möjlighet att tillhandahålla en likvärdig verksamhet. I utredningen föreslås dock en helt ny kompensation för kommunal vuxenutbildning och sfi, eftersom de stora skillnaderna i flyktingmottagande ställer olika krav på verksamhetens omfattning. För utjämningsystemet inom



sjukvårdsområdet föreslås en tydligare socioekonomisk profil. Vidare föreslås att vissa ersättningar höjs, bl.a. till glesbygd och delar av landet med befolkningsförändringar.

Sammantaget innebär förslaget att systemets omfördelning ökar från 10 till 12 miljarder kronor. Ökningen gynnar i huvudsak kommuner och landsting i glesbygd med liten befolkning och stora socioekonomiska utmaningar. Även de kommuner som tagit emot många flyktingar får ett förbättrat utfall. Förslaget föreslås träda i kraft 2020.

Den 8 februari 2019 skickade Finansdepartementet betänkandet på remiss till bl.a. samtliga kommuner och landsting. Svarstiden går ut den 17 maj 2019.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet har inget att invända mot de bedömningar som regeringen gör i sin skrivelse med anledning av Riksrevisionens rapport.

Utskottet vill liksom regeringen framhålla att den kommunala finansieringsprincipen är en viktig del av relationen mellan staten och kommunerna och att det är viktigt att ersättningen till kommunsektorn anpassas när staten beslutar om förändringar i sektorns uppgifter.

Utskottet noterar att det finns behov av att slå vakt om väl fungerande beredningsprocesser och rutiner för att skapa transparens och förutsägbarhet. Samtidigt noterar utskottet att dialogen och kommunikationen mellan SKL och Regeringskansliet har utvecklats och i dag bedöms fungera bättre än när de reformer som Riksrevisionen granskat genomfördes, vilket utskottet välkomnar. Utskottet välkomnar också att regeringen har för avsikt att fortsätta arbetet med att säkerställa att förslag i utredningar inkluderar välunderbyggda konsekvensanalyser, och med att öka transparensen och tydligheten i de antaganden och beräkningar som ligger till grund för reformernas ekonomiska reglering.

Med det anförda föreslår utskottet att regeringens skrivelse 2017/18:300 läggs till handlingarna.

BILAGA

# Förteckning över behandlade förslag

## Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2017/18:300 Riksrevisionens rapport om tillämpningen av den kommunala finansieringsprincipen.