

Finansutskottets betänkande 2018/19:FiU41

Riksrevisionens rapporter om räkenskapssammandragets tillförlitlighet och räkenskapssammandraget som underlag för kommunjämförelser

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelser till handlingarna.

Utskottet delar regeringens bedömning att det överordnade syftet med räkenskapssammandraget är att det ska vara ett statistiskt underlag för nationalräkenskaperna.

I likhet med regeringen anser utskottet att det är viktigt att uppgifterna i räkenskapssammandraget är tillförlitliga och transparenta. Utskottet konstaterar att det pågår ett omfattande arbete för att säkerställa räkenskapssammandragets tillförlitlighet och att regeringen följer utvecklingen för att vid behov vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att uppgifterna är tillförlitliga och transparenta.

Utskottet konstaterar också att den nya lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning trädde i kraft den 1 januari 2019. Lagen bedöms leda till en mer välfungerande kommunal bokföring och en mer rättvisande redovisning.

Behandlade förslag

Skrivelse 2017/18:293 Riksrevisionens rapport om räkenskapssammandraget som underlag för kommunjämförelser.

Skrivelse 2018/19:20 Riksrevisionens rapport om räkenskapssammandragets tillförlitlighet.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Riksrevisionens rapport om räkenskapssammandraget som underlag för kommunjämförelser	5
Riksrevisionens rapport om räkenskapssammandragets tillförlitlighet	8
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	13
Skrivelse 2017/18:293.....	13
Skrivelse 2018/19:20.....	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Riksrevisionens rapport om räkenskapssammandraget som underlag för kommunjämförelser

Riksdagen lägger skrivelse 2017/18:293 till handlingarna.

2. Riksrevisionens rapport om räkenskapssammandragets tillförlitlighet

Riksdagen lägger skrivelse 2018/19:20 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

Ärendet och dess beredning

I regeringens skrivelse 2017/18:293 Riksrevisionens rapport om räkenskapssammandraget som underlag för kommunjämförelser behandlas Riksrevisionens granskningsrapport RiR 2018:7 Räkenskapssammandraget som underlag för kommunjämförelser – är kostnadsmåtten tillförlitliga? Riksdagen överlämnade Riksrevisionens granskningsrapport till regeringen den 20 mars 2018. Regeringen lämnade sin svarsskrivelse på granskningsrapporten till riksdagen den 12 september 2018.

I regeringens skrivelse 2018/19:20 Riksrevisionens rapport om räkenskapssammandragets tillförlitlighet behandlas Riksrevisionens granskningsrapport RiR 2018:23 Räkenskapssammandraget – är resultat- och balansräkningen tillförlitlig? Riksdagen överlämnade Riksrevisionens granskningsrapport till regeringen den 4 september 2018. Regeringen lämnade sin svarsskrivelse på granskningsrapporten till riksdagen den 20 december 2018.

Den 23 oktober 2018 informerade riksrevisor Helena Lindberg med medarbetare finansutskottet om de aktuella granskningsrapporterna.

Ingen motion har väckts med anledning av skrivelserna.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om räkenskapssammandraget som underlag för kommunjämförelser

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om räkenskapssammandraget som underlag för kommunjämförelser till handlingarna.

Riksrevisionens granskningsrapport

I granskningsrapporten undersöker Riksrevisionen om staten har skapat rimliga förutsättningar för kommunerna att redovisa sina overheadkostnader (OH-kostnader), dvs. kostnader för gemensamma aktiviteter som t.ex. kommun- och förvaltningsledning, central administration, juridik, arkiv och telefonväxel, så att räkenskapssammandraget blir ett tillförlitligt underlag för kommunjämförelser.

Enligt Riksrevisionen är inrapporteringen av OH-kostnader en utmanande uppgift för kommunerna. På kommunnivå uppgick dessa kostnader till 44,62 miljarder kronor 2016, medan de på förvaltningsnivå är okända till sin storlek.

OH-kostnader rapporteras in genom att varje kommun laddar ned en Excelblankett från SCB, fyller i uppgifter om intäkter och kostnader och skickar filen till SCB. Denna inrapportering resulterar i det s.k. räkenskapssammandraget som är statens viktigaste källa till information om kommunernas ekonomiska situation och utveckling. Räkenskaps-sammandraget, som huvudsakligen utgör underlag för nationalräkenskaperna, har enligt Riksrevisionen också kommit att utgöra det huvudsakliga underlaget för jämförelser av kostnadseffektivitet mellan kommuner. För att underlaget ska tjäna detta syfte krävs enligt Riksrevisionen att principerna för inrapporteringen till räkenskapssammandraget blir rättvisande även då kommunerna är olika organiserade.

I den granskning som görs fokuserar Riksrevisionen på följande tre områden:

- kommunernas generella förutsättningar att fördela OH-kostnader
- kommunernas förutsättningar att redovisa OH-kostnader för insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad (LSS)
- kommunernas förutsättningar att fördela OH-kostnader så att kommunjämförelser blir tillförlitliga oavsett hur verksamheten fördelas mellan egen och alternativ regi.

Granskningens resultat och Riksrevisionens rekommendationer till regeringen och SCB

Riksrevisionen konstaterar att flera kommuner väljer att fördela OH-kostnader efter lokala fördelningsprinciper trots att SCB erbjuder kommunerna en fördelningsnyckel vid fördelning av OH-kostnader på kommunnivå. Enligt Riksrevisionen har det inte fått någon betydande inverkan på kostnadsutfallet i redovisningen. Däremot kan det ha påverkat tilltron till jämförbarheten i data från RS, vilket också indikerats i bl.a. rapporter av internationella experter och i svaren från Riksrevisionens enkät till kommunerna.

När det gäller fördelning av OH-kostnader på förvaltningsnivå erbjuder SCB inte någon fördelningsnyckel, vilket betyder att kommunerna måste konstruera egna nycklar. Riksrevisionen menar att det skapar en risk för omotiverade skillnader i redovisningen och att kommunerna får en onödigt stor redovisningsbörda.

Riksrevisionen gör vidare bedömningen att en kommun avsiktligt eller oavsiktligt kan påverka sitt utfall i LSS-utjämnningen genom fördelningen av OH-kostnader. Statens utjämnningssystem för kommunernas kostnader för LSS innebär att kommuner med lägre LSS-kostnader delvis kompenserar dem som har högre LSS-kostnader. Riksrevisionen menar att det finns en risk att kommunerna redovisar oskäligt höga OH-kostnader för LSS för att få ett bättre utfall i LSS-utjämnningen.

Enligt Riksrevisionen är SCB:s normering för hur OH-kostnader ska redovisas för verksamhet som köps av alternativa utförare delvis motstridig. För de 239 kommuner som använder SCB-nyckeln för fördelning av OH-kostnader får verksamheter i egen regi även bära den administrationskostnad som genererats av verksamhet som köpts av alternativa utförare. På kommunnivå kan kommuner undvika detta problem genom att använda egna fördelningsnycklar. Enligt Riksrevisionen är SCB:s uppfattning att kostnadsredovisningen av köp endast ska inkludera själva köbeloppet och inte OH-kostnaden för köpet oavsett om köpet administreras på kommun- eller förvaltningsnivå. Detta innebär att kommunerna inte kan föra OH-kostnaderna till den driftsform som gett upphov till dem.

Med anledning av granskningen lämnar Riksrevisionen följande fyra rekommendationer till regeringen och SCB:

- Regeringen bör ge SCB i uppdrag att utveckla räkenskapssammandraget så att OH-kostnaderna på förvaltningsnivå i ett första steg kan särredovisas och i ett andra steg kan fördelas med en riksgemensam fördelningsnyckel.
- Regeringen bör ge SCB i uppdrag att se över principerna för redovisning av OH-kostnader för köp av verksamhet, så att myndigheternas normering följer den övergripande redovisningsprincipen för räkenskapssammandraget.
- SCB bör verka för att samtliga kommuner går över till SCB-nyckeln.
- SCB bör så länge SCB-nyckeln är valbar göra särskilda uppföljningar av hur OH-kostnader på kommunnivå fördelas på LSS-verksamheter.

Regeringens svarsskrivelse

Regeringen instämmer i huvudsak i Riksrevisionens bedömningar.

Enligt regeringen har staten ett övergripande ansvar för hela den offentliga sektorn och därmed för att relevant statistik om förhållanden som rör ekonomi och verksamhet i kommuner och landsting finns tillgänglig.

När det gäller räkenskapssammandraget är regeringens uppfattning att det överordnade syftet är att det ska vara ett statistiskt underlag för nationalräkenskaperna.

Enligt regeringen har SCB under senare år vidtagit flera åtgärder för att förbättra räkenskapssammandragets tillförlitlighet, bl.a. när det gäller uppgiftslämnarbördan och tidigareläggning av publicering.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att kommunernas möjlighet att fördela gemensamma kostnader på olika organisatoriska nivåer gör att det finns viss osäkerhet i jämförbarheten mellan kommunernas kostnadsuppgifter för olika verksamheter i räkenskapssammandraget. Osäkerheten i jämförbarhet uppstår till följd av att kommunerna kan bedriva sin verksamhet på olika sätt, antingen i egen förvaltning eller i bolag. Möjligheten att organisera verksamheten på ett sätt som kommunen finner ändamålsenligt är enligt regeringen en del av det kommunala självstyret som regleras i regeringsformen. Regeringen anser att kommunernas interna redovisningar främst ska vara anpassade till de egna lokala förutsättningarna, där fullmäktiges och kommunstyrelsens möjligheter att följa upp och styra verksamheten är överordnade.

Regeringen instämmer inte i Riksrevisionens bedömning att SCB bör få i uppdrag att utveckla räkenskapssammandraget så att OH-kostnader på förvaltningsnivå i ett första steg kan särredovisas och i ett andra steg kan fördelas med en riksgemensam fördelningsnyckel.

Regeringen instämmer inte heller i Riksrevisionens bedömning att SCB bör få i uppdrag att se över principerna för redovisning av OH-kostnader för köp av verksamhet så att myndighetens normering följer den övergripande redovisningsprincipen för räkenskapssammandraget.

I skrivelsen framhåller regeringen SCB:s regleringsbrev för budgetåret 2018, av vilket det framgår att myndigheten bl.a. ska minska kostnaderna för uppgiftslämnandet till statistiken. Myndigheten ska också samråda med viktiga användare innan väsentliga förändringar av statistikens innehåll och omfattning genomförs. Utifrån användarnas behov utvecklar SCB undersökningen löpande. Om SCB efter utredning bedömer att det är lämpligt att gå vidare, kan SCB göra det utan något ytterligare uppdrag från regeringen.

Eftersom räkenskapssammandraget används för kommunjämförelser och det råder viss osäkerhet om jämförbarhet mellan uppgifterna i detta är det regeringens uppfattning att det är viktigt att vid jämförelser ta hänsyn till på vilket sätt kommunerna valt att organisera sina verksamheter. Regeringen anser dock att det överordnade syftet med räkenskapssammandraget är att utgöra ett underlag för nationalräkenskaperna och inte att användas för kommunjämförelser. Regeringen avser mot den bakgrunden samt mot

bakgrund av det pågående arbetet inom SCB för närvarande inte att vidta någon åtgärd med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Regeringen kommer dock att fortsätta att följa utvecklingen av räkenskapssammandraget och vid behov vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att uppgifterna är tillförlitliga och transparenta.

I och med skrivelsen anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

Utskottets ställningstagande

Utskottet delar regeringens bedömning att det överordnade syftet med räkenskapssammandraget är att det ska vara ett statistiskt underlag för nationalräkenskaperna. Utskottet konstaterar att SCB på uppdrag av regeringen har vidtagit flera åtgärder för att förbättra räkenskapssammandragets tillförlitlighet. SCB har också fått i uppdrag att samråda med viktiga användare innan förändringar av statistikens innehåll och omfattning genomförs. Om SCB därefter finner det lämpligt att gå vidare, kan myndigheten göra det utan ytterligare uppdrag från regeringen.

Utskottet välkomnar regeringens avsikt att fortsätta följa utvecklingen av räkenskapssammandraget och vid behov vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att uppgifterna är tillförlitliga och transparenta.

Med det anförda föreslår utskottet att regeringens skrivelse 2017/18:293 läggs till handlingarna.

Riksrevisionens rapport om räkenskapssammandragets tillförlitlighet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om räkenskapssammandragets tillförlitlighet till handlingarna.

Riksrevisionens granskningsrapport

I räkenskapssammandraget är det resultat- och balansräkningen som utgör det viktigaste underlaget för beräkningen av nationalräkenskaperna, som i sin tur utgör ett centralt underlag för regeringens finanspolitik. Uppgifterna används i regeringens budgetpropositioner men även för finansiella nyckeltal och inrapportering till EU:s statistikorgan Eurostat. Det bedöms därför som viktigt att uppgifterna är tillförlitliga. I granskningsrapporten undersöker Riksrevisionen tillförlitligheten i räkenskapssammandraget för kommuner.

Motivet till granskningen är att det saknas kunskap om risken för fel vid inrapporteringen av uppgifter till räkenskapssammandraget då överensstämmelsen mellan kommunernas årsredovisning och räkenskapssammandraget aldrig kontrollerats systematiskt. Det bedöms också

finnas skäl att ifrågasätta hur tillförlitliga årsredovisningen är som källa för resultat- och balansräkningen i räkenskapssammandraget, bl.a. mot bakgrund av att det saknas sanktionsmöjligheter när redovisningsskyldiga trotsar gällande lag och normering. Vidare bedöms justering av underliggande resultat, s.k. resultatjustering, kunna utgöra en felkälla i räkenskapssammandraget.

SCB:s bedömning är att uppgifterna i räkenskapssammandragets balans- och resultaträkning har hög tillförlitlighet, detta som en följd av att uppgifterna är en summering av motsvarande uppgifter i årsredovisningen och att kommunernas årsredovisningar enligt SCB är tillförlitliga. Riksrevisionen anser att grunden för dessa antaganden varit otillräckligt belyst, och revisionen har därför undersökt om staten vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa att resultat- och balansräkningen i räkenskapssammandraget är tillförlitlig. De två huvudsakliga frågeställningarna är:

- Har SCB gjort tillräckligt för att validera överensstämmelsen mellan årsredovisningen och räkenskapssammandraget?
- Har staten gjort tillräckligt för att begränsa kommunal resultatjustering?

Granskningens resultat och Riksrevisionens rekommendationer till regeringen och SCB

Riksrevisionen konstaterar att det finns påtagliga avvikelser mellan årsredovisningen och räkenskapssammandraget vissa år och för vissa poster, t.ex. poster som årets resultat före extraordinära poster, av- och nedskrivningar samt årets resultat, detta trots att uppgifterna i räkenskapssammandraget handlar om att föra över uppgifter som redan är framtagna inom ramen för kommunernas bokslutsarbete. Avvikelseerna bedöms vara så omfattande att man inte kan utesluta negativa konsekvenser för de aktörer som använder uppgifterna från resultat- och balansräkningen i räkenskapssammandraget.

Riksrevisionen konstaterar också att många kommuner inte ställer upp sin årsredovisning som lagen (1997:614) om kommunal redovisning, förkortad (KRL), föreskriver.

Enligt Eurostats riktlinjer ska källdata valideras regelbundet, men SCB har aldrig validerat överensstämmelsen mellan årsredovisningar och räkenskapssammandraget. SCB menar att det ligger i myndighetens roll att kontrollera den interna samstämmigheten i inrapporterade uppgifter och att på olika sätt underlätta för kommuner att rapportera in korrekta uppgifter. Kommunernas revisorer har möjlighet att granska inrapporteringen, men i praktiken är sådan granskning sällsynt. Eftersom SCB utgått från att överensstämmelsen är god har heller inga särskilda åtgärder vidtagits för att stärka den. Enligt Riksrevisionen skulle en lämplig metod kunna vara att införa revisorsintyg.

När det gäller frågan om staten har gjort tillräckligt för att begränsa kommunala resultatjusteringar, dvs. att kommunerna justerar upp eller ned

sina resultat genom att i redovisningen justera överskott och underskott, bekräftar undersökningen enligt Riksrevisionen resultat från tidigare studier. Resultatjustering har förekommit varje år under perioden 2012–2016. Trots att konjunkturen varit stark har relativt många kommuner ökat sina resultat i redovisningen. En något mindre andel kommuner har i stället minskat sina resultat. Enligt Riksrevisionen neutraliserar de två strategierna delvis varandra i den riksövergripande statistiken.

Den resultatjustering som har identifierats tyder enligt Riksrevisionen på att justeringen har försvagat tillförlitligheten i räkenskapsammandragets resultat- och balansräkning. Det bedöms däremot inte som troligt att den har förändrat den övergripande bilden av den ekonomiska situationen i kommunsektorn.

Enligt Riksrevisionen är det svårt att följa upp hur möjligheten att reservera medel i s.k. resultatutjämningsreserver (RUR) har tillämpats. Detta beror enligt revisionen dels på att uppgifter i räkenskapsammandragets resultaträkning inte överensstämmer med uppgifter i räkenskapsammandragets balansräkning, dels på att uppgifter i kommunernas årsredovisningar ibland avviker från båda dessa delar av räkenskapsammandraget.

Enligt Riksrevisionen har RUR fått brett genomslag hos kommunerna men tycks inte ha minskat resultatjusteringens omfattning. Kommuner som infört RUR har förvisso justerat resultaten i mindre utsträckning, men detta tycks bero på andra faktorer än RUR, enligt Riksrevisionen.

Med anledning av granskningen lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till SCB:

- SCB bör vidta åtgärder för att regelbundet validera överensstämmelsen mellan årsredovisningen och räkenskapsammandrag. Revisorsintyg kan enligt Riksrevisionen vara en lämplig åtgärd.
- SCB bör införa automatiska kontroller för att säkerställa att uppgifterna om RUR är samstämmiga mellan resultat- och balansräkningen i räkenskapsammandraget.
- SCB bör återinföra kassaflödesanalyser i räkenskapsammandraget. Kassaflödesanalysen bör omfatta både kommunala verksamheter och de sammanställda räkenskaperna.

Regeringens svarsskrivelse

Regeringen konstaterar att SCB regelbundet ska validera källdata för sina statistikprodukter och anser att det som nu framkommit i Riksrevisionens rapport om överensstämmelsen mellan räkenskapsammandraget och årsredovisning kan utgöra ett värdefullt underlag för detta arbete.

När det gäller Riksrevisionens syn på att införa revisorsintyg noterar regeringen att ett krav på detta tidigare övervägts i betänkandet Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning (SOU 2009:25) och att

bedömningen då var att insatser från revisorer inte i tillräcklig grad skulle kunna öka tillförlitligheten och förbättra aktualiteten i inlämnade uppgifter.

När det gäller kommunal resultatjustering framhåller regeringen att riksdagen under 2018 beslutade att lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning skulle träda i kraft den 1 januari 2019. Lagen innebär en utökad reglering av den kommunala redovisningen. Regeringens bedömning är att lagen kommer att leda till en mer välfungerande kommunal bokföring och till en mer rättvisande redovisning som möjliggör ökad insyn och jämförbarhet.

Dessutom bedriver SCB enligt regeringen ett arbete i samråd med viktiga användare av myndighetens statistik för att se över uppgiftslämnandet till statistiken. I detta arbete har enligt regeringen flera av de frågor som Riksrevisionen uppmärksammat aktualiserats, som t.ex. frågan om att återinföra kassflödesanalysen i räkenskapssammandraget.

Under senare år har SCB på uppdrag av regeringen vidtagit flera åtgärder för att förbättra räkenskapssammandragets tillförlitlighet. Uppdragen har bl.a. gällt uppgiftslämnarbördan och tidigareläggning av publiceringen. Att lämna uppgifter till räkenskapssammandraget är redan i dag en stor uppgift för kommunerna, och tendensen är att antalet efterfrågade uppgifter stadigt ökar. Det ställer höga krav på uppgiftslämnarna. Många kommuner bedöms redan i dag ha svårt att leverera uppgifterna till SCB på utsatt tid. Alla förslag om förändringar måste därför vägas mot den ökade produktionskostnaden och även ställas i relation till den tid det tar för kommunerna att uppfylla de förändrade eller ökade kraven. Om SCB efter övervägande bedömer att det är lämpligt att gå vidare med åtgärder för förändringar av statistikens innehåll och omfattning, kan SCB göra det utan något ytterligare uppdrag från regeringen.

Regeringen avser mot den bakgrunden för närvarande inte att vidta någon åtgärd med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Regeringen kommer dock att fortsätta att följa utvecklingen av räkenskapssammandraget och vid behov vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att uppgifterna är tillförlitliga och transparenta.

I och med skrivelsen anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

Utskottets ställningstagande

I likhet med regeringen anser utskottet att det är viktigt att uppgifterna i räkenskapssammandraget är tillförlitliga och transparenta. Utskottet konstaterar att det pågår ett omfattande arbete för att säkerställa räkenskapssammandragets tillförlitlighet och att regeringen följer utvecklingen för att vid behov vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att uppgifterna är tillförlitliga och transparenta.

Utskottet konstaterar också att den nya lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning trädde i kraft den 1 januari 2019. Lagen bedöms

leda till en mer välfungerande kommunal bokföring och en mer rättvisande redovisning.

Med det anförda föreslår utskottet att regeringens skrivelse 2018/19:20 läggs till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelse 2017/18:293

Regeringens skrivelse 2017/18:293 Riksrevisionens rapport om räkenskapssammandraget som underlag för kommunjämförelser.

Skrivelse 2018/19:20

Regeringens skrivelse 2018/19:20 Riksrevisionens rapport om räkenskapssammandragets tillförlitlighet.