



DNR: 5.1.1-2021-1058
DATUM: 2021-12-20
ERT DATUM: 2021-10-08
ER REFERENS: FI2021/03100

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se;
fi.ofa.k@regeringskansliet.se;
karin.gustafsson@regeringskansliet.se

Yttrande över En god kommunal hushållning (SOU 2021:75)

Riksrevisionen har getts möjlighet att lämna yttrande över betänkandet En god kommunal hushållning (SOU 2021:75). Riksrevisionen har valt att begränsa sitt yttrande till de frågor som Riksrevisionen har berört och kommit i kontakt med i sina granskningsrapporter inom ramen för sin effektivitetsrevision. Synpunkter på betänkandet återges nedan under respektive ämnesrubrik.

Vikten av goda planeringsförutsättningar

Vi delar utredningens bedömning att förutsättningarna för en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner skulle förbättras om regeringen, i högre utsträckning än idag, redan i vårpropositionen, kan informera om huvuddelen av de ekonomiska satsningar som ska göras på kommuner och regioners verksamhet nästkommande budgetår och även i ett treårsperspektiv. Vår bedömning grundar sig i Riksrevisionens iakttagelser från publicerade granskningsrapporter som berör behovet av ökade planeringsförutsättningar.

Riksrevisionen har i flera granskningar gjort iakttagelser om de problem som riktade statsbidrag medför. På många sätt innebär utformning och omfattning av de riktade bidragen att effektiviteten av statsbidragen minskar, inte minst med anledning av att stora resurser går åt till administration av bidragen. Detta har bland annat uppmärksammats i granskingen om Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov (RiR 2017:30) där Riksrevisionen bedömde att systemet med en stor mängd riktade stimulansbidrag till skolan inte fungerar ändamålsenligt. Riksrevisionen rekommenderade att bidragen sammanfogas till ett enda bidrag som varje

huvudman har möjlighet att använda utifrån lokala förutsättningar och behov. Riksrevisionen har också, i linje med utredningens bedömning, riktat rekommendationer om att öka antalet fleråriga statsbidrag förutsatt det är förenligt med den politiska ambitionen på det aktuella området, bland annat i rapporten Statsbidrag för socioekonomiskt utsatta områden (RiR 2020:14).

Ekonomi i balans

Riksrevisionen har inga synpunkter på utredningens förslag om att kravet på balans i de kommunala budgetarna i högre utsträckning än i dag blir bindande. Vi vill ändå framföra att det är oklart huruvida denna förändring kommer att leda till att skillnaden mellan det finansiella sparandet och det kommunala resultatet kommer att ändras. Betänkandet hade gärna kunnat vara tydligare kring detta då det indirekt är av betydelse för kravet på statens finansiella sparande, via överskottsmålet och det finanspolitiska ramverket. Riksrevisionen har återkommande granskat regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket och ofta kommit i kontakt med de utmaningar som det innebär att överskottsmålet egentligen avser tre delsektorer.

Konjunkturutjämnning för kommuner och regioner

Riksrevisionen tillstyrker avskaffandet av resultatutjämningsreserven. Ett av skälen till införandet av resultatutjämningsreserven var att det saknades möjligheter att spara över en konjunkturcykel. Regeringen bedömde att detta bland annat kunde leda till resultatjusteringar, till exempel i form av redovisningsteoretiskt tveksamma avsättningar för att reservera medel för framtida kostnader. Riksrevisionen har i granskningsrapporten Räkenskapssammandragets tillförlitlighet (RiR 2018:23) visat att resultatutjämningsreserven inte haft den avsedda effekten att stävja omfattningen av resultatjustering.

Utredningen föreslår vidare att ett regelstyrt system införs som innebär att staten garanterar en lägsta nivå för skatteunderlagsutvecklingen i kommuner och regioner vid en djupare lågkonjunktur. Riksrevisionen uppfattar det som att det statliga stödet avseende skatteunderlaget är tänkt att vara ett bidrag, som inte ska betalas tillbaka exempelvis i tider när konjunkturen är god. Det skulle innebära att utredningens förslag är att likställa med att de generella statsbidragen ökas automatiskt under vissa omständigheter, i tider som kan betraktas som konjunkturrellt utmanande. Riksrevisionen vill fästa uppmärksamhet på att detta kan utgöra en risk för försvagad offentligfinansiell ställning, särskilt om det skulle handla om långdragna konjunktursvackor. En ordning med automatisk uppräknings av de generella

statsbidragen har funnits tidigare men försvann i samband med framväxten av finanspolitiskt ramverk och en mer ordnad budgetprocess under 1990-talet. Avsaknaden av uppräkningsregler är därtill en central förklaring till att det uppstår ett reformutrymme¹. En stor portion av det budgetutrymme som idag uppstår automatiskt med anledning av de uppräkningsregler som styr anslagsutvecklingen, riskerar försvinna med utredningens förslag, åtminstone tidvis. Det blir helt enkelt mindre kvar av kakan till riksdagen och den prioritering mellan utgifter och skatteintäkter som där årligen sker utifrån olika politiska perspektiv om en större del redan på förhand är vikt till kommunsektorn. Det kan vara bra att vara medveten om detta.

Statistik

Riksrevisionen delar bedömningen att låta SCB fortsätta arbetet med att effektivisera och kvalitetssäkra arbetet kring uppgiftslämnandet från kommuner och regioner. Men vi anser att utredaren kunde ha lämnat tydligare förslag till åtgärder för att komma till rätta med bristerna (se nedan).

I Riksrevisionens granskningsrapport om räkenskapssammandragets tillförlitlighet (RiR 2018:23) noterades frekventa motsägelser mellan de uppgifter som redovisades till olika delar av räkenskapssammandraget, vilket var särskilt tydligt för de uppgifter som redovisades om resultatutjämningsreserven. Vi fann också betydande avvikelser mellan de uppgifter som kommunerna lämnade till årsredovisningen och de uppgifter som i ett senare skede redovisades till räkenskapssammandraget.

Utredningens iakttagelser visar att statistikbristerna kvarstår, både vad gäller interna motsägelser i räkenskapssammandraget och avvikelser mellan årsredovisningen och räkenskapssammandraget.

Även om resultatutjämningsreserven ersätts av en resultatreserv så är det viktigt att det i räkenskapssammandraget går att följa hur reserven används av kommunerna. Problemet med motsägelsefull redovisning behöver därför åtgärdas. En relativt enkel åtgärd kan vara att SCB utvecklar automatiska kontroller som signalerar till kommunerna när redovisningen är motsägelsefull. Riksrevisionen lämnade en sådan rekommendation till SCB i nämnda granskningsrapport. Myndighetens utvecklingsarbete kan behöva intensifieras i denna del.

Automatiska kontroller kommer inte åt de avvikelser mellan årsredovisningen och räkenskapssammandraget som både Riksrevisionen och utredningen har noterat. SCB

¹ Se till exempel Svensk finanspolitik 2011, s. 79 (Finanspolitiska rådet) och Automatisk diskretionär finanspolitik – ADF (ESV2013:58).

har visserligen en skyldighet att validera sina källdata, men SCB saknar praktiska förutsättningar att på egen hand säkerställa överensstämmelsen mellan årsredovisningen och motsvarande uppgifter i räkenskapssammandraget. Med tanke på räkenskapssammandragets betydelse som beslutsunderlag för en rad samhällsaktörer är det därför motiverat att överväga krav på extern granskning av inrapporteringen, så som Riksrevisionen rekommenderade. I Riksrevisionens granskningsrapport om räkenskapssammandragets tillförlitlighet (RiR 2018:23) finns ett resonemang om hur en sådan granskning kan regleras och utformas.

Riksrevisionen delar vidare bedömningen att kassaflödesanalysen bör återinföras i räkenskapssammandraget för kommuner. Bedömningen ligger i linje med Riksrevisionens rekommendation i granskningsrapporten om räkenskapssammandragets tillförlitlighet (RiR 2018:23). En fördjupad analys av resultatjusteringen i kommunal redovisning förutsätter uppgifter från kassaflödesanalysen. Då kassaflödet inte finns lätt tillgängligt genom räkenskapssammandraget krävs omfattande arbete med att manuellt inhämta uppgifter från kommunernas årsredovisningar för att kunna göra sådana analyser. Om kassaflödesanalysen vore tillgänglig genom räkenskapssammandraget skulle analyser av kommunernas ekonomiska styrning kunna genomföras mer effektivt och med större precision. Vi delar även utredningens bedömning att ett återinförande av kassaflödesanalysen ger fördelar som överväger nackdelarna såsom ökad uppgiftslämnarbörda för kommunerna. Att kommunerna ska redovisa kassaflödesanalyser i årsredovisningen har varit ett lagkrav sedan 1998. Utvecklingen sedan dess, till exempel i form av tydligare vägledning från Rådet för kommunal redovisning, har gett bättre förutsättningar för kommunerna att redovisa kassaflödet också till räkenskapssammandraget. Att föra över uppgifter om kassaflödet från årsredovisningen till räkenskapssammandraget bör kunna ske utan betydande merarbete för kommunerna, och utan de kvalitetsbrister som tidigare utgjorde ett problem.

...

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat detta remissvar. Enhetschef Håkan Jönsson har varit föredragande. Revisionsdirektör Anna Brink och revisionsdirektör Lasse Einarsson har deltagit i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Håkan Jönsson