

Regeringskansliet
Socialdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Kvalitetsutveckling inom den kommunala vården och omsorgen om äldre genom kompetens- utveckling för personalen

(S2004/9557/ST)

Sammanfattning

Promemorian innehåller ett förslag till utbetalning av stöd till kompetensutveckling för personal inom äldreomsorgen. Riksgäldskontoret avstår från att yttra sig om ändamålet för stödet. Vi vill dock kommentera valet av metod för utbetalning av stödet och den föreslagna organisationen.

Vår uppfattning är att stödet bör hanteras enligt budgetlagens regel om bruttoredovisning av statens inkomster och utgifter. Det bör således betalas via anslag och inte genom att medel förs till kommunernas skattekonton på ett sätt som minskar statens inkomster. Vi anser vidare att systemet bör ges en fastare ram och att hela ansvaret för att administrera stödet bör läggas på en myndighet, inte på en kommitté som bereder ärenden för beslut av regeringen.

Val av stödmetod

Förslaget bygger på att stöd ska betalas ut genom att medel förs över till de berörda kommunernas skattekonton. I promemorian påpekas att detta innebär att stödet minskar skatteintäkterna på budgetens inkomstsida. Det framgår att metoden använts vid vissa andra former av stöd, bl.a. till kommuner, men varför metoden varit lämplig i dessa fall och om de skälen i så fall är tillämpliga på det nu aktuella stödet anges inte.

Riksgäldskontoret noterar att de reguljära statsbidragen till kommunerna betalas över anslag. De hanteras därmed i enlighet med 17 § i lagen (1996:1059) om statsbudgeten, som lyder: "Statens inkomster och utgifter skall budgeteras och redovisas brutto på statsbudgeten". Den helt övervägande delen av statens stöd till kommunerna hanteras således på ett annat sätt än som föreslås i promemorian.

Regeln om bruttoredovisning är en viktig princip i budgetlagen. Den syftar bl.a. till att säkerställa att alla typer av stöd prövas och redovisas på likvärdiga grunder. Med nettoredovisning finns risken att stöd till verksamheter där skattereduktion är möjlig ges en mindre noggrann prövning. Att vissa utgifter kan omvandlas till uteblivna inkomster är även svårt att förena med ambitionen i budgetlagen att använda ett utgiftstak för att styra statens totala resursanspråk.

Riksgäldskontoret anser det anmärkningsvärt att ett förslag som så tydligt avviker från en regel i budgetlagen och från hur reguljärt stöd till kommunerna hanteras inte ges en uttalad motivering. Ett tänkbart skäl att välja denna metod är att den gör det möjligt att ge stödet utan att det behöver prövas i förhållande till de utgifter som ska rymmas under utgiftstaket. Detta är emellertid i så fall inte ett gott skäl, eftersom bruttoredovisningsprincipen är ett så viktigt element i budgetlagen.

Denna slutsats ska inte tolkas som att det i sig är fel att ge det nu föreslagna stödet, utan vårt ställningstagande gäller valet av metod. Om regering och riksdag anser att det finns utrymme att minska statens finansiella sparande, kan och bör utgiftstaket höjas. Därefter kan riksdagen tydligt ta ställning till att den bästa användningen av dessa statliga resurser är att anslå medel till kompetensutveckling i äldreomsorgen. Därmed skulle statsbudgetens utgiftssida också ge en mer rättvisande bild av hur stora budgetmedel som staten överför till kommunerna.

Att medel för detta stöd formellt sett hämtas från kontot för individuellt kompetenssparande, som var tänkt att användas för skattereduktioner, är inte relevant i sammanhanget. Detta konto var bara en bokföringsmässig konstruktion och påverkar inte möjligheterna att anvisa anslagsmedel för stöd till kompetensutveckling.

Riksgäldskontoret avstyrker mot denna bakgrund förslaget att ge stödet via överföringar till kommunernas skattekonton. Stödet bör finansieras och redovisas över anslag, dvs. i enlighet med reglerna i budgetlagen och på samma sätt som reguljära statsbidrag till kommuner. Om det ändå finns praktiska skäl för att använda skattekontoinbetalningar, bör utgiftstaket sänkas med ett belopp som motsvarar det årliga stödet till kommunerna.

Organisationen av stödet

I promemorian föreslås att stödet ska administreras av särskild kommitté som tillsatts av regeringen. I kommittén ska bl.a. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, Kommunalarbetsförbundet, Vårdförbundet och Socialstyrelsen finnas representerade. Kommittén ska enligt sina direktiv dels utveckla principer och strategier för kompetensutveckling inom äldreomsorgen, dels ta fram underlag och förslag till beslut om utbetalning av stöd. Beslut om stöd ska dock fattas av regeringen.

Motiv för att stödja kompetensutveckling i äldreomsorgen redovisas, men när det gäller frågor som rör **hur** detta bör göras är promemorian kortfattad. Riksgäldskontoret vill peka på några inslag där tydligare motiveringar vore på sin plats, särskilt som förslagen även här avviker från praxis.

För det första är det oklart varför det är angeläget att börja utbetalningarna innan kommitténs arbete med att ta fram principer och strategier är färdigt och granskat. Ett normalt förfarande hade varit att uppdra åt kommittén utreda hur stödet bör utformas. Regeringen skulle sedan, efter sedvanlig beredning, kunna lämna ett komplett förslag till riksdagen.

För det andra förklarar promemorian inte närmare varför en partsammansatt kommitté är den bästa formen för att administrera ett statligt stödsystem. Detta skulle normalt vara en myndighetsuppgift.

För det tredje framgår det inte av promemorian varför det är ändamålsenligt att beslut om stöd fattas av regeringen. Även detta skulle i normala fall vara en uppgift för en myndighet.

Enligt Riksgäldskontorets uppfattning bör ett system som är tänkt att hantera över en miljard kronor av statliga medel bygga på ett utförligare underlag. Det bör också finnas ett tydligt regelverk för hur pengarna ska användas. Riksgäldskontoret avstyrker därför förslaget att organisera stödet med en kommitté som beredningsorgan och regeringen som beslutsfattare.

Riksgäldskontoret föreslår i stället att kommittén ges nya direktiv, där tonvikten läggs på att ta fram ett färdigt förslag till hur stödet ska utformas och hanteras. På grundval av ett sådant genomarbetat förslag bör det vara möjligt för regeringen att, efter riksdagsbeslut, uppdra åt en myndighet att administrera alla delar av stödet. Stödet bör också, som Riksgäldskontoret framhåller ovan, finansieras över anslag och inte hanteras genom inbetalningar till kommunernas skattekonton.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Bo Lundgren beslutat, efter föredragning av chefsekonomen Lars Hörngren.

Bo Lundgren

Lars Hörngren