

2016-04-20

Ert dnr:

Avdelningen för ekonomi och styrning

Finansdepartementet
10333 STOCKHOLM

Färre och mer effektiva riktade statsbidrag till kommuner, landsting och regioner

Sammanfattning

De riktade statsbidragen och ersättningarna till kommuner och landsting har ökat kraftigt till antalet de senaste åren. Detta medför en ökad detaljstyrning och administration och det försämrar även kommunernas och landstingens förutsättningar att planera och effektivisera sin verksamhet och ekonomi.

SKL föreslår i skrivelsen dels att ett antal befintliga riktade statsbidrag bör avvecklas och att motsvarande medel förs över till de generella bidragen, dels att de mellan staten och SKL träffade överenskommelserna på hälso- och sjukvårdsområdet ses över i avsikt att minska dem i antal och att motsvarande medel till stor del förs över till de generella bidragen.

För att inte de riktade statsbidragen ska fortsätta att öka föreslår SKL några grunder för bedömning av när sådana statsbidrag kan vara en ändamålsenlig form av statlig styrning eller stimulans. Rekommendationer för utformning av riktade statsbidrag, för att öka förutsättningarna för att de ska kunna ge avsedda effekter, ges också.

SKL medverkar gärna i ett gemensamt arbete med Regeringskansliet kring dessa frågor.

Inledning

Kommuner och landsting står inför stora utmaningar framöver. Utvecklingen av skatteintäkterna är visserligen gynnsam i nuläget men kostnadstrycket är högt och kan förväntas öka ytterligare. Det är framför allt de stora befolkningsförändringarna som är orsaken – fler barn och fler äldre – och den stora invandringen som kommer att ställa många nya krav på kommuner och landsting.

I ett sådant läge är det viktigare än någonsin att samspelet mellan staten och kommunsektorn fungerar bra och att den statliga styrningen är väl avvägd för att skapa bästa möjliga förutsättningar för sektorn att klara sina åtaganden i välfärden och för att utveckla och effektivisera verksamheten för att möta de ökade kraven.

En del av den statliga styrningen sker genom de specialdestinerade eller riktade statsbidragen. Dessa utgör sammantaget omkring 10 procent av sektorns intäkter. Räknat i fasta priser har de riktade bidragen inte förändrats nämnvärt under senare tid.

En tydlig trend de senaste åren är dock att antalet riktade bidrag ökar markant. De uppgår 2016 till mer än 120 stycken sammantaget.

De riktade bidragen kan vara ett viktigt stöd för att utveckla en verksamhet. Det finns emellertid också väl belagt, bl.a. av flera statliga myndigheter,¹ att de riktade bidragen även kan medföra ett antal negativa effekter för kommuners, landstings och regioners planering och styrning samt effektivitet och administration. Enligt SKL finns det därför starka skäl att nu vidta åtgärder för att vända den pågående utvecklingen.

Bakgrund

I början av 1990-talet gjordes stora förändringar av de ekonomiska relationerna mellan staten och kommuner och landsting. Ett viktigt inslag var inrättandet av ett nytt statsbidrags- och utjämningsystem som bl.a. innebar att ett stort antal riktade (specialdestinerade) bidrag fördes över till de generella statsbidragen till kommuner respektive landsting. Samtidigt infördes finansieringsprincipen för ökade eller minskade kommunala åtaganden som staten beslutar om.

Under 2000-talet infördes återigen fler nya riktade bidrag och ersättningar. Antalet bidrag har sedan fortsatt att öka och uppgår enligt en kartläggning som SKL nyligen genomfört till mer än 120 stycken 2016 – alla med sina egna regelverk och fördelningsprinciper.

SKL har länge drivit att medel som tillförs kommunala sektorn från staten i första hand bör ges som generella och värdesäkrade bidrag. Utgångspunkten är att kommuner och landsting/regioner, inom ramen för lagarna och den kommunala självstyrelsen, svarar för utformningen och prioriteringen av de verksamheter som man har ansvaret för. Det skapar förutsättningar för utveckling och förnyelse samt för en effektivisering och samordning mellan olika verksamheter. Riktade statsbidrag kan vara motiverat i vissa fall, men den pågående utvecklingen är knappast rimlig. SKL vill särskilt lyfta fram den ökning av de riktade bidragen som skett inom vård, omsorg och skola.

Vad är ett riktat statsbidrag och vilken omfattning har de?

Ett riktat statsbidrag är ett bidrag som har beslutats för ett speciellt ändamål, en speciell insats eller en speciell verksamhet i kommuner eller landsting/regioner.² Det kan ha olika syften, fördelas enligt olika kriterier och är förenat med olika typer av krav när det gäller ansökan, medfinansiering, redovisning och uppföljning. Det kan också vara ensidigt beslutat av staten eller reglerat genom en överenskommelse.

Uppgifterna om antalet och omfattningen av riktade bidrag kan variera. Det saknas en klar och enhetlig definition och en samlad information om bidragen.

¹ Se referenser...

² Riktade bidrag kan i redovisningshänseende i vissa fall anses vara generella bidrag men i detta sammanhang betraktar vi alla bidrag som destinerats till ett specificerat ändamål som riktade.

Enligt SKL:s kartläggning uppgår de riktade statsbidragen och ersättningarna³ 2016 till närmare 80 mdr kr, varav 44,5 mdr kr till kommuner och 33,5 mdr kr till landsting och regioner. Det kan jämföras med att de generella bidragen detta år uppgår till ca 90 miljarder kronor. De riktade bidragen fördelar sig på sammanlagt 129 bidrag, varav 93 riktas till kommuner och 36 riktas till landsting och regioner.

Riktade statsbidrag och ersättningar till kommuner och landsting/regioner 2016		
	Antal bidrag	
	<i>Kommuner</i>	<i>Landsting</i>
Samhällets krisberedskap mm (UO 6)	3	1
Migration (UO 8)	13	3
Hälsovård, sjukvård, social omsorg (UO 9)	11	16
Ek trygghet vid sjukdom mm (UO 10)	0	2
Nyanländas integrering mm (UO 13)	15	3
Arbetsmarknad och arbetsliv (UO 14)	6	3
Utbildning mm (UO 16)	37	1
Kultur, fritid mm (UO 17)	1	1
Samhällsplanering, bostadsförsörjn mm (UO 18)	3	0
Miljö, energi, komm. m m (UO 20, 21 o 22)	4	6
Totalt	93	36

Av dessa bidrag är det sex som går till både landsting och kommuner, det gäller arbetsmarknadspolitiska bidrag och vissa bidrag inom miljöområdet. Antalet bidrag netto är således 123. Utifrån varje enskild kommuns eller landstings perspektiv så är det ändå olika bidrag, som vardera kan sökas och administreras.

Närmare ett 40-tal bidrag finns inom utbildningsområdet. Merparten av dessa ges till kommunala eller fristående skolhuvudmän var för sig. Det leder till särskilda utmaningar när det gäller kommunens beräkning av ersättningen till fristående huvudmän, vilket SKL tidigare har pekat på⁴.

9 av de 16 bidragen till landstingen inom områdena hälso- och sjukvård samt ekonomisk trygghet vid sjukdom regleras genom överenskommelser mellan staten och SKL. En av dessa gäller också kommuner. Antalet överenskommelser har dock blivit färre än för några år sedan, och de prestationsrelaterade inslagen har successivt minskat.

Mer än 30 bidrag är olika ersättningar för flyktinginvandring och integration.⁵ Huvuddelen av dessa går till kommuner. Den ekonomiska omfattningen av dessa ersättningar, liksom administrationen kopplad till dem, har ökat kraftigt på senare tid till följd av den ökade invandringen. Ett särskilt problem med dessa bidrag är den s.k. återsökningen, som med nuvarande långa handläggningstider leder till att kommunerna får ligga ute med stora summor för statens räkning.

³ Inkl ersättningar från staten avseende statliga åtaganden, t ex flyktingmottagning.

⁴ Se Ekonomirapporten oktober 2016, s 54 ff

⁵ Det handlar egentligen om ännu fler ersättningar enligt en kartläggning SKL låtit göra, men en del av dessa är väldigt små.

Effekter av riktade statsbidrag jämfört med generella

En utgångspunkt är enligt SKL att statens styrning sker genom lagstiftning, generella bidrag och utjämningsystemet. Därutöver anser SKL att riktade bidrag kan vara ett värdefullt komplement t.ex. i syfte att stödja utvecklingsinsatser för att möta framtida utmaningar. Det kan handla om extra ”investeringar” för att stödja det egna utvecklingsarbetet, nya arbetssätt och metoder, förstärkt ledarskap, ny infrastruktur osv. Det kan även vara motiverat när bidraget berör väldigt få kommuner/landsting/regioner. Det finns också bidrag som är kopplade till överenskommelser mellan staten och sektorn om gemensamma utvecklingsinsatser på områden av ömsesidigt behov och intresse och/eller där det finns en tydlig win-win-situation. Riktade bidrag är självklara när det handlar om kostnader som kommuner och landsting har för uppgifter som egentligen ligger inom statens ansvar.

Många av dagens riktade bidragen är dock av litet annan karaktär. I ett antal rapporter från olika myndigheter⁶ har också påtalats att vissa riktade bidrag kan vara förknippade med olika problem genom att de:

- Slår in ”kilar” i kommunens/landstingets övergripande ansvar och styrning och flyttar fokus från helhet till delar av verksamheten.
- Gagnar kortsiktighet framför ett långsiktigt tänkande genom att initiera åtgärder som blir tillfälliga eller som leder till kostnadsökningar i kommunen/landstinget/regionen.
- Försämrar anpassningsförmåga och effektivitet genom att gripa in i pågående effektiviseringsprocesser eller genom undanträngningseffekter.
- Skapar osäkra planeringsförutsättningar och risk för kostnadsökningar
- Ger dubbla styr signaler om bidragen inte är samordnade med annan styrning.
- Motverkar likvärdighet, särskilt om bidraget förutsätter egna insatser.
- Kräver stora administrativa resurser vid omständliga ansöknings- och redovisningsförfaranden, vilket också påverkas av villkoren.
- Skapar osäkerhet i rollfördelningen mellan staten, huvudmännen och SKL.
- Effekterna oklara och svåra att mäta.

SKL delar den bild som myndigheterna beskriver. I vissa fall kan det till och med vara så att de negativa effekterna av de riktade statsbidragen kan överväga de positiva effekter som statsbidragen avser att skapa. Det finns t.ex. kommuner som säger att de inte har resurser att söka alla bidrag. Samtidigt finns det bidrag som har möjliggjort t.ex. en utvecklad uppföljning av hälso- och sjukvården genom Öppna Jämförelser, kvalitetsregister, tillgänglighet, patientsäkerhet osv.

⁶ Riksrevisionen, Statskontoret, Skolverket, Vårdanalys

SKL vill lyfta fram några bidragssituationer som blir särskilt problematiska för kommuner, landsting och regioner. Den första är när ett bidrag inte är tidsangivet, dvs. det råder osäkerhet om hur länge bidraget ska finnas, samtidigt som det ställs krav på att viss verksamhet byggs upp. Det gäller ganska många riktade bidrag. En andra situation är när besked om bidraget kommer väldigt sent, samtidigt som det kräver omedelbar handling för att bidraget ska falla ut. En tredje är när bidragsvillkoren innebär en långtgående detaljstyrning som ställer krav på aktiviteter eller prestationer som varken är förankrade eller ligger i linjer med den egna planeringen och styrningen. Ett exempel på de båda senare situationerna är bidraget till mindre barngrupper i förskolan.

Det finns några bidragstyper, som ökat i omfattning på senare tid och som SKL särskilt vill lyfta fram som problematiska.

Bidrag till ökad bemanning

Det gäller statsbidrag som syftar till att öka bemanningen i en verksamhet och som inte är tidsangivna. Personalförstärkningar ger inte alltid bättre kvalitet och knappast en mer effektiv verksamhet. Inom t.ex. äldreomsorgen kan en satsning på användning av ny teknik vara ett betydligt bättre sätt att säkra en bra verksamhet och mer tid för brukarna, inte minst för att möta kommande demografiska utmaningar. Det finns också situationer där en ändrad organisation av arbetet, eller nya arbetsmetoder, kan vara mer effektiva än en personalförstärkning. Personalförstärkningar kan i vissa fall även medföra krav på andra förändringar som innebär stora kostnader, t.ex. nya lokaler. Bidrag som syftar till ökad bemanning och som är tillfälliga eller icke tidsangivna är också problematiska eftersom de driver upp kostnadsnivån och där kommunen eller landstinget kan ha svårt att backa tillbaka när bidraget tar slut. De medför i en del fall också en omfattande administration – något som inte täcks av statsbidraget. Bidrag för ökad bemanning finns framför allt inom förskola/skola och omsorg.

Bidrag till löneökningar

En annan bidragstyp som är problematisk är statsbidrag som är riktade till löneökningar för vissa grupper av anställda. Bidrag riktade till löneökningar finns inom skolområdet. Förutom att de påverkar lönebildningen och lönestrukturen i kommuner och landsting, och utgör ett ingrepp i den svenska modellen, kan de också bli kostnadsdrivande om de är tillfälliga eller inte tidsangivna. De kräver också en omfattande administration. Det är oklart hur de löneförstärkningar som följer av bidraget ska hanteras om/när bidraget upphör. Sådana bidrag kan också riskera att utlösa följdkrav från andra personalgrupper såväl inom sektorn som från övriga arbetsmarknaden. Bidragen tar inte heller hänsyn till de ökade pensionskostnader som uppstår.

Bidrag genom överenskommelser

Ytterligare en bidragstyp som SKL vill lyfta fram för diskussion är de som ges inom ramen för överenskommelser mellan staten och sektorn. Det gäller främst riktade bidrag inom hälso- och sjukvårdsområdet. Utvecklingen har på senare tid visserligen gått mot ett minskat antal överenskommelser, och de prestationsrelaterade inslagen har blivit färre. Samtidigt finns en tendens att nya statliga medel i första hand ges via överenskommelser i stället för i generella bidrag, och att överenskommelserna i högre utsträckning styrs av statens än av landstingens och regionernas egna behov och prioriteringar. Det gäller t.ex. överenskommelsen om kvinnosjukvård m.m.

Riktat bidrag istället för reglering enligt finansieringsprincipen

Riktade bidrag bör inte inrättas som alternativ till en reglering enligt finansieringsprincipen. Detta har t.ex. skett när det gäller glasögon för unga 9-18 år – en förändring som sedan 1 mars 2016 finns reglerad i lag.

SKL vill framhålla vikten av en god dialog mellan staten och sektorn innan nya statsbidrag inrättas och att antalet bidrag och ev. överenskommelser är begränsat. Riktade bidrag bör inte inrättas för att öka bemanningen i en verksamhet eller påverka lönebildningen.

Riktade bidrag med den inriktning som SKL förordar bör som regel vara tidsbestämda från början och tydliga mål bör ställas upp. Tidsramen bör styras av satsningens karaktär. Ibland kan det räcka med ett eller ett par år; ibland kan behövas längre tid, kanske 4-5 år. Bättre liv för sjuka äldre och LOV-satsningen är exempel på satsningar som gjort skillnad och krävde en längre tid. När det gäller större projekt med flera parter inblandade kan det också vara befogat, t.ex. satsningar som berör kommuner, landsting, försäkringskassa m.fl.

Hur kan generella bidrag främja förändringar?

SKL:s grundinställning är att de statliga medel som tillförs sektorn bör läggas in i de generella bidragen och att denna väg alltid bör prövas som ett förstahandsalternativ. Samtidigt finns situationer när riktade bidrag kan fylla en funktion utifrån ett nationellt perspektiv för att hantera ett visst problem eller ett förändringsbehov. I vissa fall kan det sammanfalla med lokala/regionala behov, men inte alltid.

I vissa fall kan lagstiftning vara ett möjligt alternativ till riktade bidrag, vilket också innebär att de resursmässiga konsekvenserna av en förändring måste utredas och regleras enligt finansieringsprincipen. En sådan styrning blir tydligare än ett riktat statsbidrag eller frivilliga rekommendationer från berörd myndighet, som t.ex. är fallet inom förskolan.

Om regeringen vill satsa på en viss kommunal verksamhet och avsätta mer resurser för den, kan en höjning av de generella bidragen framstå som otillräcklig eftersom den inte garanterar någon konkret motprestation på samma sätt som ett riktat bidrag. Det saknas således ”tillit” inom de ramar som lagarna och den kommunala självstyrelsen

sätter. En höjning av de generella bidragen kan dock i sig ge starka signaleffekter, särskilt om den föregås av en dialog mellan staten och sektorn om särskilt angelägna områden. SKL kan också bidra genom att verka för utveckling och förändring samt stimulera jämförelser och en god uppföljning av verksamheten i kommuner och landsting. Ett sådant arbete har SKL framgångsrikt bedrivit bl.a. med ekonomiskt stöd från staten.

SKL skulle gärna se att resultatet av detta arbete på ett systematiskt sätt återspeglaras till riksdagen genom den skrivelse som regeringen årligen lämnar om utvecklingen i den kommunala sektorn. Om nuvarande riktade statsbidrag förenklas eller omvandlas till generella bidrag kan SKL åta sig att göra en särskild återspeglning till regeringen om utvecklingen inom berörda verksamheter.

SKLs förslag

Mot bakgrund av vad som ovan beskrivits vill SKL framföra ett antal förslag för att vända utvecklingen när det gäller riktade statsbidrag. SKL medverkar gärna i ett gemensamt arbete med Regeringskansliet i dessa frågor.

En minskning av antalet befintliga riktade statsbidrag

SKL föreslår en avveckling av ett antal riktade statsbidrag, med prioritet för sådana som riktas till ökad bemanning och löneökningar och att motsvarande medel istället läggs in i det generella bidraget till kommuner. Detta bör ske så snart som möjligt. SKL föreslår därutöver en gemensam översyn av övriga riktade statsbidrag, med tydliga direktiv om att de ska bli färre och enklare.

Förenklingar av ersättningarna inom flykting- och integrationsområdet

SKL föreslår en förenkling av bidragsadministrationen och en minskad eftersläpning av utbetalningarna när det gäller ersättningar inom flykting- och integrationsområdet.

Översyn av överenskommelserna inom hälso- och sjukvården

SKL föreslår en gemensam översyn av träffade överenskommelser inom hälso- och sjukvården, med tydlig inriktning mot sammanslagning eller avveckling av flera överenskommelser samt successiv överföring av vissa till överenskommelserna knutna bidrag till det generella statsbidraget till landsting och regioner.

Bedömningsgrunder för riktade statsbidrag

SKL föreslår ett gemensamt arbete för att formulera bedömningsgrunder när det kan anses ändamålsenligt och motiverat med riktade statsbidrag. Ett exempel på en sådan grund kan vara när såväl kommuner och landsting/regioner som staten har identifierat ett behov av utvecklingsinsatser och där det är väsentligt att de utvecklas gemensamt och nationellt. Ett annat exempel kan vara när det finns starka skäl att skapa incitament till viss förändring som ger en tydlig win-win-situation för både staten och kommunsektorn.

”Riktlinjer” för utformningen av riktade statsbidrag

SKL vill rekommendera ett antal riktlinjer vid utformningen av riktade statsbidrag.

- Skapa inledningsvis en för staten och huvudmännen/SKL gemensam bild av problemet eller förbättringspotentialen, vilka åtgärder och lösningar som är mest ändamålsenliga i nuvarande styrningskontext och förväntat resultat
- Konsultera berörda bidragsmottagare vid utformningen
- Minimera detaljstyrning och prestationskrav, bygg på lokala förutsättningar och ge utrymme för flexibilitet
- Kraven på bidragsmottagarna måste vara tydliga
- Överväg fördelning utifrån behov där det kan vara motiverat utifrån bidragets syfte och konstruktion
- Framförhållning som medger planering. Bidrag som beslutas i december kan inte börja verka 1 januari.
- Realistiska krav på redovisning, uppföljning och utvärdering av resultat. Tydliggör hur resultaten ska mätas.
- Beakta även administrationskostnader, såväl kortsiktiga som permanenta, vid fastställande av bidraget
- Säkra att det ges tillräckligt med stöd och information till mottagarna.

För Sveriges Kommuner och Landsting



Lena Micko

Ordförande