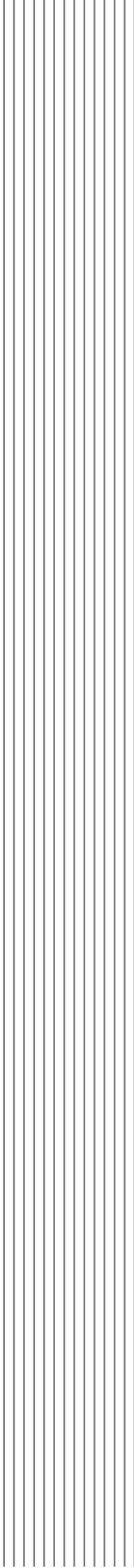
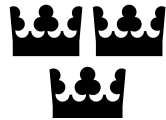


9

Kommunsektorn



9 Kommunsektorn

9.1 Allmänna utgångspunkter

Kommuner och landsting svarar för verksamheter som är av stor vikt för samhället, såsom sjukvård, skola, barnomsorg och äldreomsorg. Många politikområden påverkas på olika sätt av kommunernas och landstingens verksamhet. Förutsättningarna för en ökad tillväxt förstärks av kommunala insatser när det gäller utbildning, barnomsorg, arbetsmarknadsåtgärder och infrastruktur samt insatser inom ramen för regionalpolitiken. Förutsättningarna för en god välfärd påverkas således i hög grad av kommunernas och landstingens insatser.

Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet påverkade kommuner och landsting negativt, bland annat genom en svagare inkomstutveckling. Samtidigt har behoven av kommunala tjänster ökat. Trots besparingar och effektiviseringar har många kommuner och landsting redovisat underskott i ekonomin under 1990-talet.

Samhällsekonomin utvecklas nu gynnsamt och skatteinkomsterna ökar. Samtidigt har riksdagen beslutat att öka statsbidragen till kommuner och landsting. Därmed är förutsättningarna goda för kommunerna och landstingen att klara både nuvarande verksamhet och det krav på ekonomisk balans som trädde i kraft vid årsskiftet. Det finns dock fortfarande ett antal kommuner och landsting för vilka det kan ta ytterligare något eller några år innan en ekonomi i balans uppnåts. Regeringen bedömer därför att det finns fortsatta behov av särskilda satsningar i vissa kommuner och landsting för att dessa skall uppnå långsiktig balans i ekonomin.

Balanskravet kan sägas vara uppfyllt om intäkter och kostnader balanserar i bokslutet. Detta skall dock endast ses som ett minimikrav.

Kommunallagens bestämmelse om god ekonomisk hushållning ställer i princip högre krav. Begreppet god ekonomisk hushållning har dock inte preciserats närmare. Regeringen har därför för avsikt att tillsätta en utredning om kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning, som bland annat skall behandla frågan om god ekonomisk hushållning.

Utvecklingen av den kommunala ekonomin är starkt beroende inte bara av den samhällsekonomiska utvecklingen utan även av de samlade krav som ställs på kommuner och landsting. I dessa krav inbegrips såväl förändringar i behovsbilden som följer av den demografiska utvecklingen och konjunktursvängningarna, som förändringar till följd av regeländringar eller höjda ambitionsnivåer. Enligt den kommunala finansieringsprincipen skall staten anvisa en finansiering när nya åtaganden läggs på kommuner och landsting. Det är också angeläget att göra en sammanvägd bedömning av de samlade kraven på kommuner och landsting i förhållande till de totala resurser som samhället förfogar över, inte minst mot bakgrund av balanskravet.

Även om utvecklingen på kort sikt ser förhållandevis gynnsam ut för kommunsektorn som helhet, är det viktigt att även beakta faktorer som kan påverka de kommunala verksamheterna på längre sikt. Enligt Långtidsutredningen (SOU 2000:7) kommer den demografiska utvecklingen på 10-15 års sikt att innebära att behoven av tjänster ökar inom framför allt sjukvården och äldreomsorgen. Samtidigt kan den demografiska utvecklingen medföra att tillväxttakten i ekonomin bromsas upp på längre sikt. De närmaste åren finns det dock förutsättningar för en fortsatt stark tillväxt, samtidigt som de samlade behoven av kommunala tjänster beräknas öka täm-

ligen långsamt. Inriktningen bör därför vara att nu konsolidera ekonomin i kommuner och landsting. Uppenbara brister i verksamheten bör givetvis rättas till, men ambitionshöjningar måste vägas mot framtida finansieringsmöjligheter.

Det är regeringens uppfattning att det genomsnittliga kommunala skatteuttaget inte bör öka ytterligare. Staten har vid flera tillfällen under 1990-talet vidtagit åtgärder i syfte att motverka kommunalskattehöjningar. Den genomsnittliga kommunalskattesatsen har ökat något under 1990-talet, men ökningstakten har varit lägre jämfört med de närmast föregående årtiondena. Inför 2000 har dock flera kommuner och landsting höjt skatten.

I enlighet med vad som tidigare aviserats bedömer regeringen att statsbidragen till kommuner och landsting för 2001 bör höjas med 4 000 miljoner kronor. Av dessa medel avser 1 000 miljoner kronor den satsning på vården och omsorgen som regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2000. Regeringen avser att återkomma med en nationell handlingsplan för utveckling och förnyelse av sjukvården.

Vidare ingår i statsbidragshöjningen för 2001 en höjning av anslaget för särskilda insatser i vissa kommuner och landsting med 700 miljoner kronor.

Regeringen föreslår i denna proposition att den åldersrelaterade delen av det generella statsbidraget till kommuner förlängs att gälla även under år 2001.

Ett stegvis införande av allmän förskola och maxtaxa inom barnomsorgen påbörjas nästa år. Den 1 juli 2001 ges barn till arbetsökande rätt till förskoleverksamhet. Den 1 januari 2002 införs en maxtaxa i barnomsorgen. Rätt till barnomsorg för barn till föräldrar som är föräldraledda med yngre syskon införs 1 januari 2002. En allmän förskola för 4- och 5-åringar införs från 1 januari 2003.

Den tidigare angivna inriktningen att landstingen skall ta över kostnadsansvaret för läkemedelsförmånen 2001 ligger fast. För närvarande pågår förhandlingar i frågan mellan staten och Landstingsförbundet. I och med överföringen kommer medlen för anslaget för läkemedelsförmånen att flyttas från utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg till det generella statsbidraget under utgiftsområde 25.

I den nyligen framlagda IT-propositionen (1999/2000:86) överväger regeringen bland annat ett stöd till kommuner för att möjliggöra

abonmentanslutning med hög överföringskapacitet i glest bebyggda områden.

Under senare tid har tre utredningar arbetat med och lagt förslag som rör dels det kommunala momssystemet, dels det kommunala utjämningsystemet, dels utjämningsföretag för kostnader som avser insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag i en särskild proposition senare under våren.

Vad gäller kommunkontosystemet bedömer regeringen att systemet bör bibehållas ytterligare ett år. Ett arbete inleds för att ytterligare analysera systemet. Det underskott som ackumulerats i systemet till och med utgången av 2000 tas över av staten. Detta betyder att kommunsektorn engångsvis tillförs medel, som kommuner och landsting annars skulle ha betalat in till kommunkontosystemet. Underskottet kan för närvarande uppskattas till ca 4 000 miljoner kronor. Regeringen avser att återkomma i denna fråga i samband med budgetpropositionen för 2001.

Den övergång som gjorts under 1990-talet från i huvudsak specialdestinerade statsbidrag till generella statsbidrag ställer ökade krav på uppföljningen av kommuner och landsting. Regeringen bedriver sedan något år ett arbete med att utveckla den nationella uppföljningen. Inom ramen för detta arbete bedrivs bland annat ett projekt i syfte att ta fram förslag till utformning av en kommunal databas, som bland annat skall kunna användas för jämförelser mellan kommuner i syfte att öka effektiviteten.

9.2 Utvecklingen i kommuner och landsting de senaste åren

Regeringen överlämnar samtidigt med denna proposition en skrivelse till riksdagen om utvecklingen i den kommunala sektorn (skr. 1999/2000:102). Skrivelsen avser att ge underlag för en samlad bedömning av den finansiella utvecklingen i kommuner och landsting samt av resursutnyttjandet och måluppfyllelsen i de verksamheter som kommuner och landsting ansvarar för.

Det ekonomiska resultatet för kommunerna har förbättrats under det senaste året. Preliminärt uppgår resultatet för 1999 till 3,5 miljarder kronor. Landstingens resultat för 1999 uppgår preliminärt till -5,4 miljarder kronor.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att kvaliteten i skolan, vården och omsorgen i allt väsentligt är god, även om det förekommer skillnader mellan enskilda kommuner och landsting.

Allt fler kommuner arbetar inom äldreomsorgen med kvalitetssäkringssystem. Det har vidare skett en positiv utveckling vad gäller kommunernas ambitioner att erbjuda människor med funktionshinder bra levnadsvillkor. Inom grundskolan ökade dock andelen elever som ej når godkänd nivå i ett eller flera ämnen, samtidigt som andelen elever som erhåller slutförklarad inom fyra år efter inträdet i gymnasieskolan har minskat något.

9.2.1 Kommunsektorns finansiella utveckling

Kommuner och landsting utgör en betydande del av samhällsekonomin. I nedan redovisade siffror ingår även kyrkan vad gäller den finansiella utvecklingen. Svenska kyrkan har t.o.m. 1999 utgjort en del av den kommunala sektorn. Kommunsektorns utgifter 1999 motsvarade 23 procent av BNP, varav kommunala konsumtionsutgifter utgjorde 19,2 procentenheter. Kommunsektorns inkomster motsvarade 22,9 procent av BNP, varav skatter och statsbidrag utgjorde 20,2 procentenheter.

Under 1990-talet skedde ett trendbrott vad gäller den kommunala sektorns resursutveckling. Efter en mer eller mindre oavbruten expansion under efterkrigstiden minskade de reala utgifterna under några år på 1990-talet, främst till följd av den kraftiga lågkonjunkturen i början av 1990-talet. Till följd av förbättrad tillväxt i ekonomin och ökade statsbidrag har resurserna för kommunsektorn som helhet ökat under 1998 och 1999. Därmed är utgifterna i reala termer tillbaka på ungefär samma nivå som i början av 1990-talet. Det finns emellertid skillnader mellan enskilda kommuner och landsting. Kommunsektorns finansiella utveckling 1995-1999 redovisas i tabell 9.1.

Den kraftiga ökningen av de kommunala konsumtionsutgifterna mellan 1997 och 1998 beror till stor del på överföringen av betalningsansvaret för läkemedelsförmånen till landstingen. Landstingen har kompenserats för detta genom ett särskilt statsbidrag. Räknas effekten av det ändrade betalningsansvaret för läkemedelsförmånen bort, ökade konsumtionsutgifterna för sektorn som helhet med 2,8 procent. De kommunala kon-

sumtionsutgifterna påverkas även av de satsningar som de senaste åren har gjorts på den kommunala vuxenutbildningen inom ramen för kunskapslyftet.

Tabell 9.1 Kommunsektorns finanser 1995-1999

Miljarder kronor

	1995	1996	1997	1998	1999
Inkomster	377,2	386,2	395,2	430,0	450,9
Skatter	262,7	287,2	292,7	299,5	316,0
Statsbidrag ¹	68,1	53,7	57,8	82,6	83,1
Övriga inkomster	46,4	45,3	44,7	47,9	51,8
Utgifter	378,1	391,3	405,4	434,9	453,7
Transfereringar	48,8	47,5	47,6	50,9	48,7
Konsumtionsutg.	303,4	320,7	329,5	358,2	378,3
volymförändring ²	-0,1	0,0	-0,2	6,6	2,0
Investeringar	25,9	23,1	28,3	25,8	26,7
Finansiellt sparande	-0,9	-5,1	-10,3	-4,9	-2,9

¹Statsbidragen redovisas netto efter avdrag för kommunernas och landstingens avgifter till det kommunala moms-systemet.

²Årlig procentuell förändring i fasta priser.

Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

Som framgår av tabell 9.1 har det finansiella sparandet varierat mellan åren. Det är dock inte det finansiella sparandet som är avgörande för om kommuner och landsting klarar det s.k. balanskravet, utan resultatet (jfr. avsnitt 9.2.2). Det som skiljer det finansiella sparandet och resultatet åt är bland annat hur investeringar och framtida pensionsåtaganden redovisas.

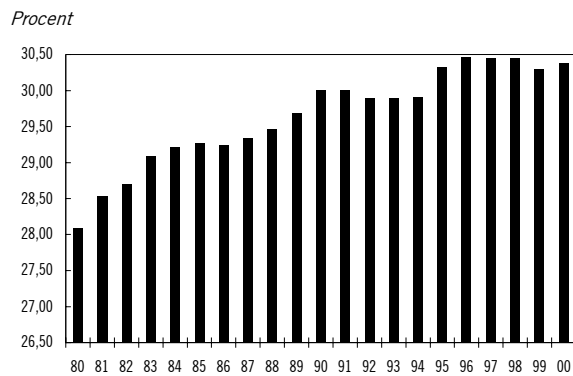
Åren 1980-1990 ökade den genomsnittliga skattesatsen i kommuner och landsting med 1,92 kronor per skattekrona eller 1,92 procentenheter. Under 1990-talet vidtog staten vid flera tillfällen åtgärder i syfte att förhindra eller motverka kommunala skattehöjningar. Åren 1991-1993 tillämpades ett skattestopp. År 1994 fick de kommuner och landsting som inte höjde skatten särskild ekonomisk kompensation. Åren 1997-1999 har kommuner och landsting som höjt skatten fått statsbidragen reducerade. I praktiken har reglerna tillämpats på fem kommuner 1999.

Sammantaget ökade den genomsnittliga skattesatsen i kommuner och landsting mellan 1990 och 2000 med 0,37 procentenheter. Mellan 1998 och 1999 sjönk den genomsnittliga skattesatsen från 30,48 till 30,29 procent. År 2000 uppgår den genomsnittliga skattesatsen till 30,38 procent, vilket innebär en ökning med 0,09 procentenheter jämfört med 1999. I huvudsak förklaras ökningen av höjda landstingsskatter. Vissa kommuner har höjt skatten men samtidigt har andra sänkt skatten. För kommunerna uppgår den ge-

nomsnittliga skattesatsen 2000 till 20,57 procent och för landstingen till 9,82 procent (på grund av avrundningar summerar inte skattesatserna för delsektorerna till genomsnittet för hela sektorn).

Hur den genomsnittliga skattesatsen i kommuner och landsting utvecklats 1980-2000 framgår av diagram 9.1.

Diagram 9.1 Genomsnittlig skattesats i kommuner och landsting 1980-2000



9.2.2 Den ekonomiska resultatutvecklingen

Ekonomiskt resultat för kommunerna

Kommuner och landsting skall fr.o.m. räkenskapsåret 1998 upprätta redovisningen enligt lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Detta har bland annat inneburit att principerna för redovisning av pensionsförpliktelser har ändrats. Dessa skall nu redovisas enligt den s.k. blandade modellen och tas upp bland verksamhetens kostnader. Resultaträkningen är fr.o.m. 1998 därför inte jämförbar med tidigare års resultaträkningar vad gäller vissa poster. Årets resultat är dock jämförbart. I tabell 9.2 redovisas resultatutvecklingen för kommunerna 1995-1999.

Tabell 9.2 Kommunernas resultaträkning 1995-1999

Miljarder kronor, löpande priser

År	1995	1996	1997	1998	1999
Verksamhetens intäkter	80,1	75,6	74,9	76,7	78,6
Verksamhetens kostnader	-275,5	-290,8	-297,6	-316,7	-320,3
Avskrivningar				-11,4	-11,7
Verksamhetens netto-kostnader	-195,4	-215,2	-222,7	-251,4	-253,3
Skatteintäkter	179,9	192,0	197,2	201,9	208,2
Generella statsbidrag och utjämnning	31,3	32,7	37,4	46,2	42,8
Finansnetto	-1,0	-0,1	0,3	0,4	0,4
Resultat före extraordinära poster¹	14,7	9,3	12,2	-2,9	-2,0
Avskrivningar	-10,0	-10,2	-10,7		
Förändring av pensionskuld	-5,3	-5,6	-6,1		
Extraordinära poster	3,5	9,0	7,7	2,4	5,5
Årets resultat (förändring av eget kapital)	2,9	2,5	3,1	-0,5	3,5
- exkl. extraordinära poster	-0,6	-6,5	-4,6	-2,9	-2,0

¹T.o.m. 1997 benämnt resultat efter skatteintäkter och finansnetto. Uppställningen av resultaträkningen har ändrats fr.o.m. 1998. Preliminära uppgifter för 1999.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Preliminära uppgifter från Statistiska centralbyrån (SCB) för 1999 visar på ett positivt resultat på 3,5 miljarder kronor för kommunerna sammanlagt. Ett positivt resultat redovisas av 108 kommuner. Extraordinära poster gav ett positivt netto på 5,5 miljarder kronor 1999. Ett positivt resultat exklusive extraordinära poster redovisas av 100 kommuner.

För enskilda kommuner varierar resultatet kraftigt. För 1998 varierade årets resultat mellan -6 023 kronor per invånare och 10 563 kronor per invånare. För 1999 uppgår motsvarande siffror till -8 015 respektive 32 632 kronor per invånare. Till största delen förklaras den stora skillnaden av extraordinära kostnader och intäkter. Spridningen i resultat före extraordinära poster 1998 mätt i kronor per invånare var -3 267 och 6 828 samt 1999 -3 861 och 1 771. Spridningen har i detta avseende således minskat mellan 1998 och 1999.

Ekonomiskt resultat för landstingen

Preliminära uppgifter från landstingen för 1999 visar på ett resultat på -5,4 miljarder kronor, vilket är en förbättring jämfört med 1998, då resultatet uppgick till -6,2 miljarder kronor. Exkluderas extraordinära poster har emellertid resultatet varit oförändrat. I tabell 9.3 redovisas resultatutvecklingen för landstingen 1995-1999.

Tabell 9.3. Landstingens resultaträkning 1995–1999

Miljarder kronor, löpande priser

År	1995	1996	1997	1998	1999
Verksamhetens intäkter ¹	24,0	23,2	22,3	38,1	38,9
Verksamhetens kostnader ¹	-115,8	-111,5	-113,0	-136,6	-150,1
Avskrivningar				-4,6	-4,8
Verksamhetens netto-kostnader	-91,8	-88,3	-90,6	-103,2	-116,2
Skatteintäkter	87,2	85,7	86,3	89,0	99,4
Generella statsbidrag	8,5	5,8	6,8	8,5	11,0
Finansnetto	1,1	1,2	0,9	0,6	0,6
Resultat före extraordinära poster¹	4,9	4,5	3,4	-5,1	-5,1
Avskrivningar	-4,4	-4,4	-4,3		
Förändring av pensionsskuld	-3,2	-3,6	-3,0		
Extraordinära poster	0,0	-0,2	-0,1	-1,0	-0,3
Årets resultat (förändring av eget kapital)	-2,7	-3,7	-4,0	-6,2	-5,4
<i>- exkl. extraordinära poster</i>	<i>-2,7</i>	<i>-3,5</i>	<i>-3,9</i>	<i>-5,1</i>	<i>-5,1</i>

¹T.o.m. 1997 benämnt resultat efter skatteintäkter och finansnetto. Uppställningen av resultaträkningen har ändrats fr.o.m. 1998. Preliminära uppgifter för 1999.

Källor: Statistiska centralbyrån och Landstingsförbundet

Samtliga landsting utom två redovisar ett negativt resultat 1999. År 1998 redovisade endast ett landsting ett positivt resultat.

9.2.3 De kommunala verksamheterna

Syftet med den höjning av statsbidragen som gjordes mellan 1996 och 1998 var dels att bibehålla och öka sysselsättningen inom den kommunala sektorn. Dels var syftet att även bibehålla och stärka kvaliteten i verksamheterna skola, vård och omsorg. Det är också inom dessa verksamheter som nettokostnaderna har ökat mest i löpande priser mellan 1996 och 1998.

Kommunernas nettokostnader

De sammanlagda nettokostnaderna enligt resultaträkningen uppgick 1999 enligt preliminära uppgifter till ca 253 miljarder kronor. Nettokostnaderna för skola, vård och omsorg utgör två tredjedelar av de totala nettokostnaderna. Nettokostnaderna enligt driftredovisningen ökade totalt med ca 7 procent i löpande priser mellan 1996 och 1998.

Hur kommunernas nettokostnader förändrats för vissa verksamheter mellan 1996 och 1998 framgår av tabell 9.4

Tabell 9.4 Förändring av kommunernas nettokostnader 1996-1998 för olika verksamheter

	Löpande priser	
	Miljarder kronor	Procent
Barnomsorg	-0,1	-0,3%
Grundskola	4,3	9,0%
Gymnasieskola	1,3	6,8%
Äldreomsorg	6,8	10,7%
Individ- och familjeomsorg	1,4	6,7%
Övrigt	2,3	4,3%
Totalt	16,0	6,7%

Källa: Statistiska centralbyrån

Inom grundskolan ökade nettokostnaderna med 9 procent mellan 1996 och 1998, samtidigt som barnomsorgskostnaderna minskade med 0,3 procent. Förändringen av nettokostnaderna för barnomsorgen har, på grund av organisatoriska förändringar, beräknats exklusive förskoleklassen (tidigare sexårsverksamheten).

Även nettokostnaderna för äldre- och handikappomsorgen ökade mellan 1996 och 1998 mer än nettokostnaderna totalt, eller med närmare 11 procent.

Landstingens nettokostnader

De totala nettokostnaderna enligt resultaträkningen uppgick enligt preliminära uppgifter 1999 till ca 116 miljarder kronor, varav fyra femtedelar utgörs av kostnader för hälso- och sjukvård (primärvård samt läns- och regionsjukvård). Landstingens nettokostnader enligt driftredovisningen ökade i löpande priser mellan 1996 och 1998 med 9 procent. Hur landstingens nettokostnader har förändrats för vissa verksamheter framgår av tabell 9.5.

Tabell 9.5 Förändring av landstingens nettokostnader 1996-1998 för olika verksamheter

	Löpande priser	
	Miljarder kronor	Procent
Läns- och regionsjukvård	4,7	7,0%
Primärvård	3,6	20,5%
Tandvård	0,0	0,4%
Kollektivtrafik	-0,3	-7,6%
Utbildning	0,0	-0,1%
Övrigt	1,6	18,9%
Totalt	9,6	9,0%

Källa: Landstingsförbundet och Finansdepartementet.

Nettokostnaderna för primärvården har under perioden ökat med ca 21 procent. Förändringen ligger i linje med riksdagens krav på att primärvården skall utgöra basen i sjukvården.

Kostnaderna för kollektivtrafiken har sjunkit med ca 8 procent under perioden. År 1997 upphandlade trafikhuvudmännen ca 85 procent av all lokal och regional busstrafik i konkurrens, vilket har möjliggjort kostnadsbesparingar.

Barnomsorg, skola och vuxenutbildning

Kommunerna håller en hög kvalitet vad avser tillgängligheten till barnomsorg för förvärvsarbete eller studerande föräldrar. Tillgängligheten är något sämre för arbetslösa eller föräldralösa. Antalet barn i verksamheten har fortsatt att minska. Samtidigt har andelen barn som är inskrivna i barnomsorgen fortsatt att öka.

Avgifternas andel av bruttokostnaderna har stigit under hela 1990-talet och uppgår i genomsnitt till 16,6 procent. År 1990 var den genomsnittliga avgiftsfinansieringsgraden 10 procent inom barnomsorgen.

Bruttokostnaden per inskrivet barn ökade mellan 1997 och 1998 med 4,6 procent. Samtidigt minskade antalet barn med 6,8 procent. Personaltätheten var oförändrad mellan 1997 och 1998 i förskolan, men minskade i fritidshemmen.

Förskoleklassen är en egen skolform och ersätter den tidigare sexårsverksamheten. Verksamheten omfattar minst 525 timmar om året och är obligatorisk för kommunerna att anordna men är frivillig för den enskilde att delta i. Verksamheten är avgiftsfri. Verksamheten är i hög grad integrerad med grundskolan. Under 1998 deltog 91 procent av sexåringarna i denna verksamhet.

Ett förändrat betygssystem försvårar jämförelser bakåt i tiden av de resultat eleverna har nått i grundskolan. Vårterminen 1999 var det nära 23 procent av eleverna som inte nådde godkänd nivå i ett eller flera ämnen. Motsvarande siffra för tio år sedan kan, i det då gällande relativa betygssystemet, uppskattas till 20-25 procent. Det föreligger dock relativt stora variationer mellan enskilda kommuner. Andelen elever i kommunerna som inte nått godkänt i ett eller flera ämnen varierar mellan 3,3 och 43,4 procent.

Våren 1999 fick 90,3 procent av eleverna behörighet att läsa på gymnasiet efter genomgången grundskola. Andelen var 91,4 procent 1998. Andelen elever som inte fick godkänt inom svenska, engelska, matematik och svenska som andraspråk ökade.

Lärartätheten steg mellan 1997 och 1998 med 0,1 lärare per 100 elever, efter att ha minskat under ett antal år.

Inom gymnasieskolan slutförde 74 procent av de elever som påbörjade sin utbildning 1994/1995 utbildningen inom fyra år. Det är en minskning med 6 procentenheter jämfört med de elever som påbörjade sin utbildning 1993/1994. Övergångsfrekvensen till högskolan fyra år efter avslutade studier var 45 procent 1998.

Inom den kommunala vuxenutbildningen har andelen studerande som slutför sina studier ökat. Antalet studerande har i stort sett fördubblats efter att kunskapslyftet infördes 1997.

Hälso- och sjukvård

Den utveckling som skett under 1990-talet inom hälso- och sjukvården har ställt krav på omfördelningar av resurser, omorganisation och anpassning till förändrade villkor. Generellt sett är tillståndet i den svenska hälso- och sjukvården gott. Antalet läkarbesök ökade med 4 procent mellan 1997 och 1998. Även kostnaderna ökade med 4 procent.

Antalet anmälningar till hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd har fördubblats sedan början av 1990-talet, från 1 500 anmälningar per år till 3 000. Antalet anmälningar som har lett till påföljd har dock varit konstant under perioden, omkring 400 per år.

Läkemedelskostnaderna har ökat kraftigt under 1990-talet. Orsakerna är bland annat strukturförändringar som lett till att en allt större andel av läkemedlen skrivs ut i öppenvård, tillkomsten av nya och dyrare läkemedel samt de demografiska förändringarna som inneburit att antalet äldre har ökat. Regeringen har mot bakgrund av de fortsatta kostnadsökningarna tillsatt en utredning för att göra en översyn av läkemedelsförmånen (dir. 1999:35).

Äldreomsorg

Andelen äldre som erhåller hjälp i ordinärt eller särskilt boende fortsätter att minska. De kommunala insatserna koncentreras till de allra äldsta och de med mest behov av vård och omsorg. Minskningen av insatser kompenseras i viss utsträckning av köp av tjänster från privata företag och med hjälp från anhöriga.

Det bedrivs i stor utsträckning bra verksamhet, samtidigt som olika rapporter dock visar på brister i tillgång till hjälp och i kvaliteten på den hjälp som ges. Kvaliteten på det särskilda boen-

det förbättras fortgående, även om det kvarstår skillnader i kvaliteten.

Antalet personer som är 65 år eller äldre och som erhåller hjälp av kommunens äldreomsorg har mellan 1994 och 1998 minskat med ca 7 procent till 258 000 personer. Mellan 1996 och 1998 har antalet personer som får hjälp och som tillhör åldersgruppen 65-79 år minskat, medan antalet personer som är 80 år och äldre och som får hjälp har varit i stort sett oförändrat.

Allt fler kommuner arbetar med kvalitetssäkringssystem. År 1998 använde ungefär en tredjedel av kommunerna ett kvalitetssäkringssystem. Inledningsvis har rutiner för informationsöverföring mellan olika personalgrupper och för att stärka den enskildes rättssäkerhet varit föremål för ett mer systematiskt kvalitetsarbete. Drygt två tredjedelar av kommunerna arbetar även aktivt med att förbättra anhörigstødet.

Sedan 1996 har avgifterna i äldreomsorgen höjts i drygt hälften av landets kommuner. Skillnaderna i avgifter är stora såväl mellan olika vårdtagare, som mellan enskilda kommuner. År 1999 förstärktes skyddet för att en make/maka inte skall få en oskäligt försämrad ekonomisk situation när den andra parten endera flyttar till ett särskilt boende eller på annat sätt har ett behov av omsorg. Merparten av kommunerna har inte vidtagit några åtgärder med anledning av detta.

9.2.4 Sysselsättningsutvecklingen i kommuner och landsting fram till år 1999

Den kommunala sektorn i Sverige svarar för ca 25 procent av sysselsättningen. Kvinnor utgör ca 80 procent av antalet sysselsatta i kommunsektorn. Kommunsektorns resurser, mätt som bruttoproduktionens förändring i fasta priser, minskade med cirka 2 procent perioden 1991-1997. Brutttoproduktionen beräknas här som summan av utgifter för personal, köp av materiel och tjänster samt en beräknad kapitalförslitning. Sysselsättningen i kommunsektorn minskade emellertid betydligt mer. Medan lönesumman minskade med ca 10 procent i fasta priser, ökade köp av material och tjänster med ca 20 procent i fasta priser. En bidragande orsak till denna utveckling är att verksamheter som tidigare bedrivits i egen regi har lagts ut på entreprenad.

Ytterligare en orsak till att sysselsättningsminskningen blivit så pass kraftig är att perso-

nalminskningarna i stor utsträckning skett bland personalkategorier med en lön som understiger den genomsnittliga. Det krävs då en större minskning av antalet årsarbetare för att åstadkomma en given utgiftsminskning. Detta har varit särskilt märkbart inom hälso- och sjukvården.

De ökade statsbidragen till kommuner och landsting från 1997 och framåt förutsattes av regeringen bland annat att bidra till en betydande positiv sysselsättningsutveckling i förhållande till vad som annars varit möjligt (prop. 1996/97:150). Under senare delen av 1997 vände den negativa sysselsättningsutvecklingen i kommunsektorn. Utvecklingen påverkas även av andra faktorer, t.ex. (som nämnts ovan) att delar av den kommunala verksamheten lagts på entreprenad och att allt fler kommuner och landsting erbjuder sina deltidsanställda heltidstjänster.

I tabell 9.6 redovisas utvecklingen av antalet anställda/anställningar i kommuner och landsting enligt den s.k. novemberstatistiken från Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Tabell 9.6 Antalet hel- och deltidsanställda/anställningar i kommuner och landsting 1993-1999 (exkl. timanställda)

Tusental personer							
År	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ³
Kommuner ¹	637	627	650	653	633	628	635
Landsting ²	300	281	256	231	235	241	244

¹ Inklusiva tjänstlediga.

² Exklusiva tjänstlediga.

³ Uppgifterna för år 1999 är preliminära.

Källor: Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet

De båda förbunden tillämpar olika metoder för redovisning av tjänstlediga, varför uppgifterna i tabell 9.6 inte bör summeras.

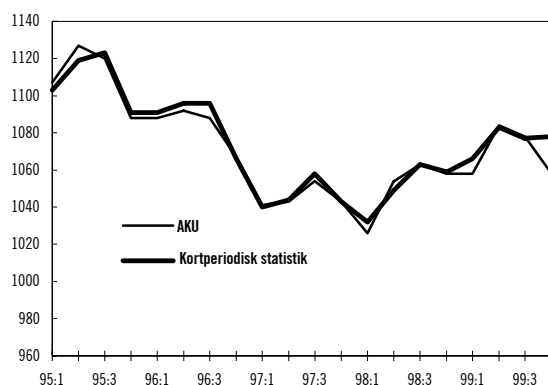
De statistikkällor som finns för kommunal sysselsättning är i huvudsak Svenska Kommunförbundets respektive Landstingsförbundets novemberstatistik, Arbetskraftsundersökningen (AKU) från SCB samt den s.k. kortperiodiska statistiken. Den sistnämnda statistiken hämtades tidigare in av Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, men fr.o.m. 1999 har SCB övertagit ansvaret. Novemberstatistiken tas in vid ett måttillfälle per år och är totalundersökningar. AKU är en urvalsundersökning och rapporteringen sker både månadsvis, kvartalsvis och årsvis. Syftet med den kortperiodiska statistiken är att den skall vara en totalundersökning. Den redovisas kvartalsvis av SCB.

Valet av statistikkälla för att följa antalet sysselsatta i kommuner och landsting kan ge skill-

nader bland annat när det gäller utvecklingstakten. Med anledning av det gav regeringen i november 1999 SCB i uppdrag att analysera skillnaderna. Analysen visar att olika definitioner, populationer och uppgiftslämnare gör det svårt att jämföra de olika statistikkällorna. SCB konstaterar i den första delrapporten till regeringen den 15 mars 2000 att det finns skillnader vid en jämförelse mellan olika statistikkällor. Nedanstående diagram visar en jämförelse mellan AKU och den kortperiodiska statistiken vad gäller antalet anställda i kommuner och landsting.

Diagram 9.2 Antal anställda i kommuner och landsting 1995-1999 per kvartal

Tusental



Anm: Den kortperiodiska statistiken inkluderar anställda enligt beredskapsavtal (BEA) och tjänstlediga.

Källor: Statistiska centralbyrån, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet

Diagram 9.2 visar på en tämligen god överensstämmelse för kommunsektorn som helhet mellan AKU och den kortperiodiska statistiken, även om det finns vissa skillnader. AKU baseras på ett urval och därmed är behäftat med en statistisk felmarginal. Den nedgång av sysselsättningen inom kommunsektorn som redovisas för 4:e kvartalet 1999 enligt AKU ligger inom felmarginalen. Den kortperiodiska sysselsättningsstatistiken redovisar en svag ökning under det 4:e kvartalet 1999.

SCB har även brutit ner AKU på kommun- och landstingsnivå och jämfört den med den kortperiodiska statistiken. Enligt SCB förefaller det då som att AKU överskattar antalet anställda i kommunerna jämfört med den kortperiodiska statistiken, medan antalet anställda i landstingen snarare underskattas jämfört med den kortperiodiska statistiken. Även denna överskattning respektive underskattning beror främst på att AKU är en urvalsundersökning.

Efterfrågan på arbetskraft fortsätter att öka i kommuner och landsting. Ökningen av antalet

nyanmälda platser under 1999 har enligt AMS skett i hela den kommunala sektorn. För t.ex. hälso- och sjukvården redovisas en ökning med 19 000 platser eller 18 procent jämfört med föregående år.

Efter en tid med relativt god tillgång på personal och uttalad övertalighet för vissa yrkesgrupper har situationen nu förändrats. De stora pensionsavgångarna i kombination med ökade behov i skolan, vården och omsorgen innebär att det kan uppstå brist på bland annat lärare, läkare och annan vårdpersonal några år in på 2000-talet, enligt olika rapporter från SCB, Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet.

9.2.5 Kommuner och landsting med ekonomiska problem

Bakgrund

Från och med 1996 har särskilda medel ställts till regeringens förfogande för att skapa möjligheter att i rekonstruktivt syfte tillfälligt bistå kommuner och landsting som på grund av speciella omständigheter kan hamna i en särskilt svår ekonomisk situation.

Bakgrunden är främst att 1990-talets ekonomiska problem skapade anpassningssvårigheter för vissa kommuner och landsting som fick stora underskott i ekonomin. Detta ledde bland annat till att frågan om ett krav på en ekonomi i balans i kommuner och landsting aktualiserades. Anslaget för särskilda insatser inrättades i samband med att det nya statsbidrags- och utjämnings-systemet infördes 1996. Anslaget har kommit att användas för olika typer av ekonomiska problem i kommuner och landsting.

Regeringen har från 1996 och fram till nu tagit emot sammanlagt 175 ansökningar från kommuner om bidrag för särskilda insatser (exklusive ansökningar för flyktingkostnader) och 12 ansökningar från landsting. Ett antal kommuner och landsting har sökt flera gånger. Regeringen har beviljat bidrag till 13 kommuner och avslagit 45 ansökningar. Totalt 111 ansökningar (avseende 86 kommuner och 7 landsting) har lämnats över till Bostadsdelegationen och Kommundelegationen.

Av anslaget för bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting har regeringen fram till utgången av 1999 fördelat 650 miljoner kronor för flyktingkostnader, 185 miljoner kronor för omstruktureringsprojekt samt 174 miljoner kronor för förebyggande hiv/aids-

verksamhet. Dessutom har bidrag på drygt 340 miljoner kronor utbetalats till 13 kommuner. De kommuner som beviljats bidrag av regeringen har haft en svår ekonomisk situation på grund av flera samverkande faktorer. Flertalet av dessa kommuner har en negativ befolkningsutveckling vilket ofta sammanhänger med hög arbetslöshet. De har i allmänhet genomfört ett antal åtgärder för att minska underskotten i verksamheten, men ekonomin visar ändå en negativ utveckling. Flera kommuner har tillskjutit stora belopp till bostadsföretagen vilket ytterligare försämrat en redan svag kommunal ekonomi. I de flesta fall har ett villkor för regeringens bidrag varit att kommunen skall upprätta en plan för hur man skall uppnå en ekonomi i balans.

Bostadsdelegationen

Den 1 juli 1998 inrättade regeringen i enlighet med riksdagens beslut Delegationen för stöd till vissa kommuner med bostadsåtaganden (Bostadsdelegationen) för att tillfälligtvis hantera frågor om stöd till kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet (prop. 1997/98:119, bet. 1997/98:BoU10, rskr. 1997/98:306). Frågor om stöd skall i första hand prövas mot kommunens egna ekonomiska förutsättningar. Endast kommuner med en särskilt svår ekonomisk situation kommer därför i fråga för stöd. En ytterligare förutsättning för stöd är att de förhållanden som ligger bakom kommunens svaga ekonomi inte är sådana att de på kort sikt kan påverkas av kommunen själv och att kommunen vidtagit nödvändiga åtgärder för att komma till rätta med sin ekonomiska situation. I Bostadsdelegationens uppgifter ingår bland annat att överlägga med enskilda kommuner om lämpliga åtgärder och villkor för stöd för att t.ex. möjliggöra en rekonstruktion av kommunens bostadsföretag.

I mars 2000 hade Bostadsdelegationen tagit emot sammanlagt 84 ansökningar. Avtal har hittills träffats med 19 kommuner, 25 kommuner har fått avslag på sin ansökan och fyra ansökningar har avskrivits.

För de kommuner som beviljats bidrag av Bostadsdelegationen har besluten föregåtts av överläggningar. Mellan kommunfullmäktige i respektive kommun och Bostadsdelegationen har därefter avtal träffats om rekonstruktionsåtgärder i bostadsföretaget, som en förutsättning för statligt stöd. I de kommuner som kan få del av stödet, är de kommunägda bostadsföretagens anspråk på insatser från sina ägare i allt väsentligt förorsakade av de uthyrningssvårigheter företa-

gen möter på en vikande lokal bostadsmarknad. Ett omfattande hyresbortfall leder till att företagen inte klarar att betala räntorna på sina lån. I kombination med en låg soliditet medför detta att företagen ofta kontinuerligt är i behov av ägartillskott för att inte bli likvidationsskyldiga.

Staten har genom de 19 avtal som hittills har träffats åtagit sig att lämna bidrag till de berörda kommunerna med sammanlagt ca 872 miljoner kronor, varav ca 858 miljoner kronor avser de medel som Bostadsdelegationen disponerar.

Bostadsdelegationen förfogar t.o.m. 2000 över totalt 1 660 miljoner kronor, varav således ca 800 miljoner kronor återstår.

Kommundelelegationen

Det finns också kommuner och landsting som har en så pass problematisk ekonomiska situation att de kan behöva ett ekonomiskt stöd för att genomföra rekonstruktiva åtgärder med en annan inriktning än vad som gäller för det tillfälliga stöd som i dag kan lämnas av Bostadsdelegationen.

För att föra en dialog med berörda kommuner och landsting om vilka åtgärder de kan vidta har regeringen tillkallat en särskild delegation (dir. 1999:65). Delegationen för stöd till vissa kommuner och landsting med svårigheter att klara balanskravet (Kommundelelegationen) har till uppgift att inför regeringens beslut bereda ärenden om ett ekonomiskt stöd eventuellt skall utgå till vissa kommuner och landsting för rekonstruktiva åtgärder i syfte att nå ekonomisk balans. Delegationen skall därvid överlägga med berörda kommuner och landsting om villkoren för ett stöd. Regeringen har hittills beslutat överlämna 42 ansökningar om stöd till Kommundelelegationen, varav 35 avser kommuner och sju avser landsting. Därtill kommer 26 ärenden hos Bostadsdelegationen i vilka Bostadsdelegationen skall samråda med Kommundelelegationen. Det gäller sådana ansökningar från kommuner som sökt stöd både från regeringen och Bostadsdelegationen, eller ansökningar där en del av kommunens problem är bostadsrelaterade men där det också kan finnas andra problem.

Kommundelelegationen skall senast den 1 juli 2000 rapportera sitt uppdrag till regeringen.

9.3 Förutsättningar för kommuner och landsting under de närmaste åren

9.3.1 Utvecklingen de närmaste åren i enskilda kommuner och landsting

I syfte att kartlägga hur kommunerna och landstingen själva räknar med att ekonomin kommer att utvecklas under de närmaste åren genomförde SCB i december 1999 på uppdrag av Finansdepartementet en enkätundersökning i samtliga kommuner och landsting. Uppgifterna i enkäten omfattar bland annat budgeten för 2000 samt planerna för 2001 och 2002. Undersökningen har, avseende budgeten för 2000, kompletterats med uppgifter från andra källor för de kommuner som inte besvarat enkäten.

Kommunerna har budgeterat ett resultat före extraordinära poster på totalt 1,8 miljarder kronor för 2000. I jämförelse med preliminära uppgifter avseende budgetutfallet för 1999 är detta en förbättring med 3,8 miljarder kronor.

Landstingen har för 2000 budgeterat ett sammanlagt resultat före extraordinära poster på -0,7 miljarder kronor, vilket är en förbättring med 4,4 miljarder kronor jämfört med 1999.

Enligt planerna för 2001 och 2002 kommer såväl kommunernas som landstingens resultat att förbättras väsentligt jämfört med de senaste årens utfall. Resultatutvecklingen redovisas i tabell 9.7.

Tabell 9.7 Resultatutveckling i kommuner och landsting 1999-2002

Resultat före extraordinära poster, miljarder kronor

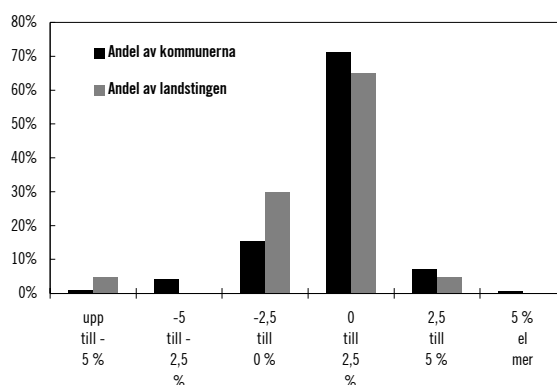
	1999	2000	2001	2002
Kommuner	-2,0	1,8	2,8	2,6
Landsting	-5,1	-0,7	2,4	3,0

Källor: Statistiska centralbyrån och Landstingsförbundet

De enskilda kommunernas och landstingens situation vid ingången av 2000 skiljer sig kraftigt åt. Variationen i ekonomiskt resultat är stor, både mellan enskilda kommuner och mellan enskilda landsting vilket framgår av diagram 9.3.

Diagram 9.3 Spridning av ekonomiskt resultat som andel av nettokostnaderna 2000

Andel kommuner respektive landsting



Källa: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Enligt enkätundersökningen har 44 av 252 svarande kommuner (17 procent) budgeterat ett negativt resultat för år 2000. Av de 20 landstingen har sju angivit att de i budgeten för år 2000 räknar med ett underskott.

Det är sammanlagt 57 kommuner som antingen beräknas behöva minska nettokostnaderna med minst 5 % i löpande priser under 2000 för att nå balans, och/eller som har budgeterat ett negativt resultat 2000. Av dessa 57 kommuner har 50 sökt bidrag för särskilda insatser, varav 25 har överlämnats till Bostadsdelegationen och 19 till Kommundelegationen. Sex kommuner har fått avslag på sina ansökningar.

Av enkätundersökningen framgår vidare att tolv av tjugo landsting enligt budgeten antingen inte klarar balans 2000 och/eller behöver reducera nettokostnaderna med mer än 5 % i löpande priser under 2000. Av dessa har sju landsting sökt bidrag för särskilda insatser och ansökningarna bereds av Kommundelegationen. Ett landsting har fått avslag på sin ansökan av regeringen.

År 2000 är det första året med ett lagstadgat krav på ekonomi i balans, vilket innebär att budgeten skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Om utfallet ändå visar ett negativt resultat skall det egna kapitalet återställas de två därpå kommande åren. Detta innebär att ett negativt resultat ett år skall följas av ett sammanlagt positivt resultat de två följande åren som minst motsvarar underskottet. Om synnerliga skäl föreligger kan fullmäktige besluta om att det egna kapitalet inte skall återställas. Det är först efter utgången av 2002 som det kan utläsas om balanskravet uppfyllts eller inte.

Enligt de planer som kommuner och landsting fastställt för 2001 och 2002 kommer 32 av 44

kommuner och fyra av sju landsting som budgeterar underskott 2000 inte att återställa det egna kapitalet de två följande åren. Planerna indikerar också att spridningen mellan enskilda kommuner och landsting kommer att vara fortsatt stor dessa år. Uppgifter saknas dock om kommunerna och landstingen i sina planer har beaktat de av regeringen aviserade tillskotten för 2001 och 2002.

Av de ovan nämnda 32 kommunerna som enligt enkäten inte räknar med att återställa det egna kapitalet har 29 ansökt om bidrag för särskilda insatser, varav 14 har överlämnats till Kommun-delegationen och 11 bereds av Bostadsdelegationen. Fyra har fått avslag på sina ansökningar av regeringen. Av de fyra landsting som inte bedöms återställa det egna kapitalet har tre ansökt om bidrag för särskilda insatser. Dessa ansökningar bereds av Kommun-delegationen.

9.3.2 Den finansiella utvecklingen i kommunsektorn

Bedömningen av kommunsektorns finansiella utveckling under de närmaste åren baseras på de förutsättningar som redovisas i bilagan Svensk ekonomi (bilaga 1). I de uppgifter som redovisas i det följande ingår kyrkan för 1999. Fr.o.m. 2000 ingår kyrkan inte längre i kommunsektorn.

Utvecklingen 1999-2003 redovisas i tabell 9.8. Det justerade sparandet i tabell 9.8 har beräknats genom att vissa poster har periodiserats i enlighet med de kommunala redovisningsprinciperna. Även framtida pensionsåtaganden har beaktats och vissa andra justeringar har gjorts vid beräkningen. Det justerade sparandet kan ses som en uppskattning av resultatet i den kommunala redovisningen.

Tabell 9.8 Kommunsektorns finanser 1999-2003

Miljarder kronor

	1999	2000	2001	2002	2003
Inkomster	451	472	487	500	518
Skatter	316	337	348	356	370
Statsbidrag ¹	83	84	87	90	92
Övriga inkomster	52	51	53	54	55
Utgifter	454	461	477	497	516
Konsumtionsutg.	378	384	399	417	433
volymförändring ²	2,0	-1,3 ³	0,7	0,4	0,6
Övrigt	75	77	79	81	83
Finansiellt sparande	-3	11	10	2	2
Justerat sparande	-3	6	8	5	6

Anm: Kommunsektorn redovisas exkl. kyrkan fr.o.m. år 2000.

¹Statsbidragen redovisas netto efter avdrag för kommunernas och landstingens avgifter till det kommunala moms-systemet.

²Årlig procentuell förändring i fasta priser.

³Överföringen av kyrkan från kommunsektorn till hushållens ideella organisationer sänker de kommunala konsumtionsutgifterna. Exkl. överföringen blir utvecklingstakten 1,3 procent.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet

Det kommunala skatteuttaget antas vara oförändrat efter 2000. Skatteinkomsterna ökar förhållandevis kraftigt mellan 1999 och 2000. Det beror på att en relativt stor slutavräkning beräknas betalas ut till kommuner och landsting i januari 2001. Slutavräkningen, som avser 1999 års skattemedel, periodiseras i nationalräkenskaperna till året före utbetalningsåret, dvs. 2000.

Statsbidragen omfattar både generella och specialdestinerade bidrag, samt redovisas netto efter avdrag för den avgift kommuner och landsting betalar till kommunkontosystemet (jfr. avsnitt 9.4.3).

Under perioden 2000-2003 beräknas konsumtionen öka med i genomsnitt 0,8 procent per år. De satsningar på den kommunala vuxenutbildningen som gjorts inom ramen för kunskapslyftet antas reduceras efter 2001, vilket medför att konsumtionsökningen då bromsas upp.

9.3.3 Utvecklingen på längre sikt

Även om förutsättningarna för kommuner och landsting ser förhållandevis gynnsamma ut för de närmaste åren, är det viktigt att beakta utvecklingen på längre sikt. Långtidsutredningen (LU) har nyligen presenterat sitt huvudbetänkade (SOU 2000:7). I betänkandet redovisas bland annat beräkningar av demografins påverkan på efterfrågan av kommunala tjänster. Dessutom presenteras olika scenarier för den samhällseko-

nomiska utvecklingen. Beräkningarna sträcker sig som längst fram till 2030 och är baserade på en befolkningsprognos från SCB.

Behoven av kommunala tjänster beräknas öka tämligen måttligt under de närmaste 10-15 åren på grund av demografiska förändringar. Därefter sker en snabbare behovsökning på grund av att antalet personer i de äldsta åldersgrupperna då beräknas öka förhållandevis snabbt, vilket främst påverkar kostnadsutvecklingen inom äldreomsorgen. För sjukvården visar beräkningarna på en jämnare behovsökning. Inom barnomsorgen och skolan (grundskolan och gymnasieskolan) beräknas behoven på sikt däremot minska något på grund av fortsatt låga födelsetal. En mängd andra faktorer påverkar också behovsutvecklingen. Alltför långtgående slutsatser bör därför inte dras, men sannolikt kommer de demografiska förändringarna att få större genomslag på efterfrågan av kommunala tjänster först efter 2015.

Samtidigt påverkar den demografiska utvecklingen även tillväxten i ekonomin. De olika tillväxtscenarierna som presenterats av LU visar på den betydelse som tillväxten i ekonomin har för kommuners och landstings resursutveckling och möjligheter att klara sina åtaganden. Antalet personer i arbetsför ålder (16-64 år) ökar något under de närmaste åren, men beräknas minska på längre sikt. En ökning av reallönerna antas leda till att löntagarna minskar den genomsnittliga arbetstiden. Därmed kommer tillväxttakten i ekonomin att successivt avta.

Den framtida ekonomiska politiken kan därmed enligt LU komma att ställas inför krav att hantera spänningar mellan ett krympande utbud av arbetskraft, ökande behov av vård och omsorg samt växande svårigheter att till fullo kunna finansiera välfärdssystemet med skatter på grund av internationaliseringens inverkan på det svenska skattesystemet.

En väl fungerande arbetsmarknad som stimulerar arbetskraftsdeltagandet och som på ett effektivt sätt kan tillgodose arbetskraftsbehovet inom olika sektorer är av stor betydelse för att hålla tillväxten på en nivå som underlättar möjligheterna att finansiera offentliga åtaganden, såsom skola, vård och omsorg, utan att öka skatteuttaget. Tillgång till utbildning och en väl fungerande barnomsorg kan i sin tur bidra till att stärka tillväxten.

9.3.4 Sammanfattande bedömning

Förutsättningarna för kommuner och landsting att klara balanskravet har förbättrats. Regeringen har genom de ökade statsbidragen prioriterat vård, skola och omsorg, men har samtidigt betonat vikten av att kravet på balans i ekonomin uppnås.

De bedömningar som i dag kan göras visar på en förhållandevis gynnsam utveckling under de närmaste åren. På längre sikt kommer sannolikt ökande behov att innebära en utmaning för kommuner och landsting, men även för övriga delar av de skattefinansierade välfärdssystemen.

Det genomsnittliga kommunala skatteuttaget bör inte öka ytterligare. Det är därför av stor vikt att arbetet med omstruktureringar och anpassningar fortsätter, så att resurserna i kommuner och landsting utnyttjas effektivt. Det är mot den bakgrunden som regeringens arbete med att utveckla uppföljningen av kommuner och landsting skall ses.

Att fortsätta arbetet med omstruktureringar och anpassningar är viktigt inte minst i de kommuner och landsting som inte kommer att kunna redovisa ett bokslut i balans för år 2000. Genom att uppnå ekonomisk balans står kommuner och landsting bättre rustade för att klara av de krav som sannolikt kommer att uppstå framöver på grund av bland annat demografiska förändringar. Möjligheterna att nå ekonomisk balans styrs i stor utsträckning av den enskilda kommunen och det enskilda landstinget. Att på kort sikt prioritera verksamheten på bekostnad av en stabil ekonomi kan medföra negativa konsekvenser för verksamheten på längre sikt.

Det finns dock kommuner och landsting som av egen kraft kan ha svårt att klara balanskravet och samtidigt bibehålla en rimlig ambitionsnivå i verksamheten. En grundläggande förutsättning för att på sikt ge kommuner och landsting likvärdiga förutsättningar att bedriva verksamheterna är det kommunala utjämningsystemet. För de kommuner vars ekonomi påverkats negativt av stora åtaganden för boendet finns möjligheter att få stöd i form av medel för särskilda insatser. För att även fånga upp kommuner och landsting som av andra orsaker kan ha svårt att klara balanskravet har, som tidigare nämnts, regeringen tillsatt Kommundelegationen.

Balanskravet kan sägas vara uppfyllt om intäkter och kostnader balanserar i bokslutet. Detta skall dock endast ses som ett minimikrav. Ett nollresultat innebär i praktiken en real ur-

holkning av kommunens eller landstingets eget kapital. Kommunallagens bestämmelse om god ekonomisk hushållning ställer i princip högre krav. Begreppet god ekonomisk hushållning har dock inte preciserats närmare. Regeringen har därför för avsikt att tillsätta en utredning om kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning, som bland annat skall behandla frågan om god ekonomisk hushållning.

Inriktningen bör mot denna bakgrund vara att nu konsolidera ekonomin i kommuner och landsting. Uppenbara brister i verksamheten bör givetvis rättas till, men ambitionshöjningar måste vägas mot framtida finansieringsmöjligheter.

Det är mot denna bakgrund också av stor vikt att finansieringsprincipen beaktas när förslag lämnas som innebär en utökning av det kommunala åtagandet.

9.4 Satsningar på kommuner och landsting

9.4.1 Höjda statsbidrag

Regeringens bedömning: Nivån på statsbidragen till kommuner och landsting bör höjas med 4 000 miljoner kronor från och med 2001. I detta belopp ingår en höjning av det generella statsbidraget till kommuner och landsting med 3 300 miljoner kronor, varav 1 000 miljoner kronor avser den särskilda satsningen på vård och omsorg som regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2000. Dessutom bör bidraget för särskilda insatser i vissa kommuner och landsting tillfälligt höjas med 700 miljoner kronor för 2001.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har i föregående avsnitt redovisat sin bedömning av utvecklingen i kommunsektorn under de närmaste åren. Regeringen gör mot denna bakgrund följande bedömning av utgiftsområdet för de närmaste åren.

Nivån på statsbidragen till kommuner och landsting bör höjas med 4 000 miljoner kronor fr.o.m. 2001. Tillskottet förbättrar förutsättningarna att tillgodose de ökade behov som kan förutses under de närmaste åren inom de kommunala kärnverksamheterna vård, omsorg och skola.

Det generella statsbidraget till kommuner och landsting bör höjas med 3 300 miljoner kronor 2001, varav 1 000 miljoner kronor avser den särskilda satsningen på vård och omsorg som regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2000. Hur tillskotten bör fördelas mellan kommuner och landsting redovisas närmare i avsnitt 9.4.7.

Anslaget för särskilda insatser i vissa kommuner och landsting bör 2001 tillfälligt höjas med 700 miljoner kronor. En utförligare redovisning av behoven av särskilda insatser ges i avsnitt 9.4.6.

Vidare aviserar regeringen att det underskott som till och med utgången av 2000 ackumulerats i det s.k. kommunkontosystemet tas över av staten. Detta betyder att kommuner och landsting engångsvis tillförs, enligt vad som nu kan uppskattas, ca 4 000 miljoner kronor, medel som kommuner och landsting annars skulle ha återbetalat via höjda avgifter till kommunkontona. Se vidare avsnitt 9.4.3.

Riksdagen har tidigare beslutat att den statliga inkomstskatt om 200 kronor på förvärvsinkomst som alla fysiska personer betalar i stället skall utgöra kommunal inkomstskatt även 2001, vilket ger ett ytterligare tillskott till kommuner och landsting på närmare 1 300 miljoner kronor. Fördelningen av dessa skattemedel skall ske på samma sätt som för tidigare år.

I tabell 9.9 redovisas de höjningar av statsbidragsnivån som hittills beslutats samt de höjningar som aviseras för 2001-2003. Beloppen i tabell 9.6 har inte justerats med hänsyn till den nivåänkning med 4 800 miljoner kronor som gjordes 2000 för att reglera effekten av den reducerade avdragsrätten för den allmänna pensionsavgiften. Genom reduceringen av avdragsrätten beräknades de kommunala skatteinkomsterna öka med 4 800 miljoner kronor.

Tabell 9.9 Höjda statsbidrag till kommuner och landsting 1997-2003

Miljoner kronor

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Vårbudget 1997	4 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000
Budgetprop. för 1998			4 000	8 000	8 000	8 000	8 000
Vårbudget 1998		4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000
Budgetprop. för 1999 ¹					300	710	850
Vårbudget 1999					2 000	3 000	5 000
Budgetprop. för 2000					1 700		
Ökning jämfört med 1996²	4 000	12 000	16 000	20 000²	24 000²	23 710²	25 850²

¹Efter avdrag av de medel som i vårbudgeten 1999 fördes till utgiftsområde 16 utbildning och universitetsforskning som en del av finansieringen av en allmän förskola och maxtaxa inom barnomsorgen.

²Exklusive den i budgetpropositionen för 2000 gjorda reduceringen av statsbidragsnivån med 4 800 miljoner för att neutralisera effekten av den reducerade avdragsrätten för den allmänna pensionsavgiften.

9.4.2 Förlängning av det åldersbaserade bidraget till kommuner

Regeringens förslag: Bestämmelsen i lagen (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting om åldersbaserad fördelning av en del av det generella statsbidraget till kommuner förlängs att gälla även 2001.

Skälen för regeringens förslag: Det generella statsbidraget till kommuner och landsting betalas i huvudsak ut med ett enhetligt belopp per invånare. Åren 1997-2000 utgår en del av det generella statsbidraget till kommunerna i form av ett åldersbaserat bidrag beräknat utifrån antalet barn och antalet äldre i respektive kommun. År 2000 uppgår det åldersbaserade bidraget till 6 740 miljoner kronor.

Det åldersbaserade bidraget infördes i samband med att regeringen i 1997 års ekonomiska vårproposition föreslog resursförstärkningar till kommuner och landsting (prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:284). Regeringen bedömde att främst skolan och äldreomsorgen skulle komma att vidkännas ett ökat tryck till följd av att berörda åldersgrupper ökade. Regeringen konstaterade även att införandet av det åldersbaserade bidraget innebar ett visst avsteg från de principer som ligger till grund för det kommunala utjämningsystemet, men framhöll samtidigt att bidraget kan förbättra möjligheterna för kommuner med stor andel ungdomar och äldre att uppfylla målen för verksamheterna.

Regeringens förslag innebär att en del av det generella statsbidraget till kommunerna skall fördelas efter åldersbaserade kriterier även 2001.

Att regeringen nu föreslår en förlängning av det åldersbaserade bidraget med ett år skall främst ses mot bakgrund av att ett omedelbart avskaffande av bidraget skulle medföra att ett antal kommuner skulle behöva genomföra stora anpassningar av verksamheten till följd av de lägre inkomsterna. Bland dessa kommuner finns det många som redan har sämre förutsättningar att klara balanskravet och som även måste anpassa sig till avtrappningen av införanderegler i utjämningsystemet. Regeringen avser att ytterligare analysera effekterna av bidraget.

Regeringen bedömer att nivån 2001 på det åldersbaserade bidraget bör vara densamma som år 2000.

9.4.3 Kommunkontosystemet

Regeringens bedömning: Kommunkontosystemet bör bibehållas 2001. Det underskott som ackumulerats på konton i Riksgäldskontoret till och med utgången av 2000 tas över av staten. Detta betyder att kommunsektorn engångsvis tillförs medel, som kommuner och landsting annars skulle ha betalat in till kommunkontosystemet.

Ett fördjupat utredningsarbete startas i syfte att analysera systemets effekter när det gäller konkurrensneutralitet samt att förklara den stora variationen i de belopp som betalas ut från kommunkontosystemet till olika kommuner och landsting.

Regeringen avser att återkomma i denna fråga i samband med budgetpropositionen för 2001.

Bakgrund: Det s.k. kommunkontosystemet infördes 1996. Systemet bygger på inomkommunal finansiering. Kommuner och landsting får tillbaka ingående moms från ett kommunkonto respektive ett landstingskonto. Kontona finansieras genom en enhetlig avgift per invånare från kommuner respektive landsting. Systemet omslöt totalt 27,2 miljarder kronor 1999. Omslutningen har ökat med 4,7 miljarder kronor eller 21 procent sedan systemet infördes.

En utredning tillsattes hösten 1998 med uppgift att analysera och förklara orsakerna till de ökade utbetalningarna samt den omfördelnings-effekt som uppstår på grund av den kollektiva finansieringen. Utredningen lämnade hösten 1999 betänkandet Kommunkontosystemet och rättvisan (SOU 1999:133). I betänkandet redovisas ett antal förslag, bland annat tre alternativa lösningar på hur fortsatta underskott i systemet skall undvikas och hur den ökade omslutningen i systemet skall finansieras.

Det första alternativet innebär att kommunkontosystemet läggs in på statsbudgetens inkomstsida. Därigenom får kompensations-systemet för kommuner samma konstruktion som kompensations-systemet för statliga myndigheter. Avgifterna tas bort och en reglering görs genom en minskning av det generella statsbidraget.

Det andra alternativet innebär att nuvarande system bibehålls, men med en skärpning av de institutionella ramarna för avgiftsättningen. Det innebär att metoden för avgiftsberäkning läggs fast i lagstiftning så att större ackumulerade underskott inte skall uppstå.

Det tredje alternativet innebär att kommunkontosystemet bibehålls, men att systemet förs in på statsbudgeten. Det innebär att en bruttoredovisning görs över statsbudgeten av både de kommunala avgifterna, vilka betalas in på en inkomstitel på statsbudgetens inkomstsida, och ersättningarna till kommuner och landsting som betalas ut från ett anslag på statsbudgetens utgiftssida. Avgiften skulle enligt utredningen därigenom beslutas av riksdagen.

Utredningen har också presenterat vissa förslag när det gäller konkurrensneutraliteten inom främst tandvårdsområdet. Vidare har utredningen redovisat hur en förbättrad uppföljning och kontroll skulle kunna åstadkommas.

Utredningens betänkande har remitterats och remissinstansernas synpunkter finns tillgängliga hos Finansdepartementet (dnr. Fi2000/4284). Samtliga kommuner och landsting som besvarat remissen samt Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Föreningen Sveriges Kommunalekonomer förordar det första alternativet, dvs. att kommunkontosystemet läggs in på statsbudgetens inkomstsida. Riksgäldskontoret, Riksskatteverket, Ekonomistyrningsverket samt Socialstyrelsen anser att det andra alternativet, dvs. att bibehålla dagens system med skärpning av de institutionella ramarna, är att föredra. Övriga remissinstanser har valt att inte ta ställning i finansieringsfrågan.

Skälen för regeringen bedömning: Under förutsättning att kommunernas och landstingens inköp av varor och tjänster fortsätter att öka skulle det första alternativet innebära årligen indirekta resurstillskott till sektorn jämfört med om dagens kommunkontosystem bibehålls. Alternativet innebär också en motsvarande utebliven inkomstökning för staten. Statsbudgetens saldo påverkas därmed negativt av en övergång till detta alternativ, medan utgifterna inte påverkas.

De andra och tredje alternativen skulle innebära att en ökande omslutning i systemet helt och hållet får finansieras av kommuner och landsting, såvida inte staten beslutar att delfinansiera ökningarna i kommunkontosystemet genom ökade statsbidrag. Under förutsättning av att inköpen även fortsättningsvis ökar, kommer det andra och det tredje alternativet att ge upphov till en ökande momsavgift.

Regeringen bedömer mot denna bakgrund att nuvarande system bör bibehållas 2001 samtidigt som ett fördjupat analysarbete av effekterna av dagens system genomförs. Det bör bland annat inriktas på att analysera systemets effekter när det gäller konkurrensneutralitet samt att förklara den stora variationen i de belopp som betalas ut från kommunkontosystemet till olika kommuner och landsting.

Regeringen aviserar att det underskott som till och med utgången av 2000 ackumulerats på konton i Riksgäldskontoret skrivs ned genom att staten tar över underskotten. Detta betyder att kommuner och landsting engångsvis tillförs, enligt vad som nu kan uppskattas, ca 4 000 miljoner kronor, medel som annars skulle ha återbetalats via höjda avgifter till kommunkontona. Regeringen avser att återkomma i denna fråga i samband med budgetpropositionen för 2001.

9.4.4 Utjämning för kostnader för verksamhet enligt LSS

Kostnaderna för verksamhet enligt lagen (1993:287) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) uppvisar stor spridning mellan kommunerna. I nuläget hanteras olikheterna mellan kommunerna dels genom länsvisa mellankommunala utjämningsystem som avtrappas successivt, dels genom avtal mellan enskilda kommuner om kostnadsansvaret för personer som flyttat före den 1 januari 1996, dvs. innan kommunaliseringen av denna verksamhet var helt genomförd. Den nuvarande situationen vad gäller utjämningen för kostnader avseende LSS är dock inte hållbar i ett längre tidsperspektiv.

För att lösa frågan om utjämning mellan kommunerna tillsattes en arbetsgrupp som under hösten 1999 presenterade sitt förslag (Ds 1999:72) till utformning av en utjämning mellan kommuner av kostnader för verksamhet enligt LSS. Arbetsgruppen fann att det saknas underlag för en kostnadsutjämning som utgår från strukturella faktorer eftersom kostnadsskillnaderna mellan kommunerna i första hand beror på individuella behov och på att verksamhet har koncentrerats till vissa kommuner.

Arbetsgruppens huvudsakliga förslag innebär att ett utjämningsystem, baserat på antal LSS-insatser och tre kostnadschabloner, införs vid sidan av det nuvarande inkomst- och kostnadsutjämningsystemet. Det föreslagna utjämningsystemet är statsfinansiellt neutralt. Omslutningen beräknas uppgå till 1 100 miljoner kronor.

För särskilt dyra insatser skall det enligt förslaget finnas möjlighet att söka ett särskilt statsbidrag. Bidraget skulle finansieras genom en minskning av det generella statsbidraget till kommunerna. Bidraget skulle riktas mot de kommuner som efter utjämningen har totala LSS-kostnader över riksgenomsnittet och som har en dyrbar verksamhet p.g.a. särskilt stora behov. Statsbidraget uppskattas till 300 miljoner kronor.

Förslaget har nyligen remissbehandlats. Många remissinstanser har framhållit behovet av ett system som tillgodoser kommuner med höga kostnader för verksamhet enligt LSS, men också att det finns andra problem som bör lösas. Regeringen avser att återkomma till riksdagen senare under våren med förslag om en kompensation

för kommuner med höga LSS-kostnader. Förslagen avses träda i kraft 2001.

9.4.5 Förändringar i det kommunala utjämningsystemet

Utgångspunkten för det kommunala utjämningsystemet är att alla kommuner och landsting, genom utjämningen, skall tillförsäkras likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att bedriva sin verksamhet, oberoende av skattekraft och strukturella kostnadsskillnader.

Förändringar inför 2000

I december 1998 överlämnade kommunala utjämningsutredningen sitt slutbetänkande Kostnadsutjämning för kommuner och landsting (SOU 1998:151) till regeringen. Betänkandet remissbehandlades och i samband med vårpropositionen 1999 lämnade regeringen förslag till vissa ändringar i kostnadsutjämningen för kommuner och landsting i propositionen Förändringar i utjämningsystemet för kommuner och landsting (1998/99:89). Förändringarna trädde i kraft 1 januari 2000 och medför att omfördelningen i kostnadsutjämningen minskade med ca 2 000 miljoner kronor.

Förändringarna i kostnadsutjämningen består av vissa uppdateringar i underlagsdata, vissa ändringar i befintliga modeller samt en ny modell för merkostnader för barn och ungdomar med utländsk bakgrund.

Särskilda införanderegler tillämpas under perioden 2000–2004. Det innebär dels en förlängning med ett år av införandeperioden jämfört med tidigare gällande regler, dels en ytterligare begränsning av den totala bidragsminskning som en kommun eller ett landsting kan vidkännas för hela perioden 1996–2004.

Statens utgifter för utjämningsystemet för kommuner och landsting minskar till följd av förändringarna i kostnadsutjämningen. Samtidigt minskar de avgifter som kommuner och landsting betalar till systemet i motsvarande omfattning. De föreslagna förändringarna är således neutrala för såväl kommunsektorn som helhet som för statsbudgetens saldo.

Fortsatt utveckling av utjämningsystemet

I prop. 1998/99:89 aviserade regeringen att en utredning skulle tillsättas med uppdrag att fortsätta att utveckla utjämningsystemet. Dessutom aviserade regeringen att en utredning skulle till-

sättas med uppdrag att utreda möjligheterna att förenkla utjämningsystemet. Under hösten tillsattes en delegation för fortsatt utveckling av utjämningsystemet för kommuner och landsting (Fi1999:11) samt en expertgrupp för utredning av möjligheterna att förenkla utjämningsystemet för kommuner och landsting (Fi1999:10). Båda utredningarna skall senast den 30 november 2000 lämna förslag till förändringar i utjämningsystemet.

Delegationen för fortsatt utveckling av utjämningsystemet för kommuner och landsting överlämnade i februari 2000 till regeringen en delrapport med förslag till vissa förändringar i inkomstutjämnningen för kommuner samt förslag om ett omställningsbidrag för landsting med befolkningsminskning (dnr. Fi 2000/607).

Förslaget om inkomstutjämnningen innebär att de negativa marginaleffekter i inkomstutjämnningen som funnits för vissa kommuner elimineras. Alla kommuner får en reell möjlighet att påverka sina skatteinkomster. Förändringen skall enligt delegationen finansieras inom utjämningsystemet och är därmed statsfinansiellt neutralt.

Förslaget om befolkningsminskning för landsting innebär, om bidraget hade funnits idag, att sex landsting som haft en betydande befolkningsminskning under den senaste femårsperioden skulle ha erhållit en särskild kompensation. Därmed skulle dessa landsting fått större möjlighet att anpassa sin verksamhet till den minskande befolkningen. Enligt förslaget skall bidraget belasta anslaget för särskilda insatser för kommuner och landsting och utbetalas 2001 och 2002.

Delrapporten är just nu på remiss och regeringen avser att under våren återkomma med ett ställningstagande till utredningens förslag.

9.4.6 Särskilda insatser i vissa kommuner och landsting

Regeringens bedömning: Behovet av särskilda medel kvarstår även de följande åren.

Skälen till regeringens bedömning: I det föregående har lämnats en redovisning av hanteringen av ansökningarna från ett antal kommuner och landsting om stöd för särskilda insatser. Vidare har en redovisning lämnats av den förväntade utvecklingen de närmaste åren när det gäller förutsättningarna för de kommuner och lands-

ting som 2000 inte har uppnått balanskravet att göra detta. En slutsats av denna redovisning är att det fortfarande finns ett antal kommuner och landsting som med nuvarande förutsättningar inte räknar med att klara balans under perioden 2001-2002. Många av dessa är nu föremål för prövning av Bostadsdelegationen eller Kommundelelegationen, och de har sannolikt stora behov av att vidta olika typer av åtgärder. En del av dessa kommer sannolikt också att behöva statligt stöd. Ett vanligen förekommande problem är negativa effekter av befolkningsminskningar.

Som tidigare redovisats så har Bostadsdelegationen 36 ärenden kvar att behandla, vartill kommer några ärenden där det återstår att hantera bostadsrättsföreningar. Huvuddelen av dessa bedöms av delegationen kunna bli färdigbehandlade under 2000, och även kunna rymmas inom de ekonomiska ramar som delegationen förfogar över. Vissa av de ärenden som Bostadsdelegationen har kvar att hantera gäller helt eller delvis frågan om borgensåtaganden för bostadsrättsföreningar. Om delegationen så medger kan Statens bostadskreditnämnd lämna en statlig kreditgaranti som avlöser kommunens borgensåtagande. En förutsättning för att detta skall kunna genomföras är att kreditgivaren accepterar utbytet. Förhandling måste ske med varje berörd bostadsrättsförening. Detta innebär att det kan bli fråga om en tidskrävande process som staten, i egenskap av tredje part, inte kan påskynda. Bostadsdelegationen bedömer medelsbehovet för 2001 för de ärenden som då återstår, vilket i första hand gäller avlösen av borgensåtaganden i bostadsrättsföreningar, till 400 miljoner kronor.

Kommundelelegationen skall presentera sina förslag senast den 1 juli. Delegationen har som tidigare nämnts 42 ärenden att pröva (35 kommuner och sju landsting). Därtill kommer 26 ärenden hos Bostadsdelegationen i vilka Bostadsdelegationen skall samråda med Kommundelelegationen. Det totala bidragsbehovet för de ärenden som Kommundelelegationen har att hantera i någon form kan inte bedömas innan delegationen presenterar sina slutliga förslag.

De medel som för 2000 står till regeringens förfogande på anslaget Särskilda insatser i vissa kommuner och landsting uppgår till 489 miljoner kronor. Till detta kommer 699 miljoner kronor genom att staten, efter utnyttjande av sin köpoption, har sålt aktierna i Haninge Holding AB till Venantius AB. En del av fastighetsbeståndet i det av holdingbolaget ägda bostadsföretaget Haninge Bostäder AB kommer att av-

vecklas, varvid ytterligare medel kommer att kunna återvinnas.

Regeringen gör bedömningen att det fortfarande kommer att finnas kommuner och landsting som på grund av speciella omständigheter kan hamna i en särskilt svår ekonomisk situation, och att det därför kommer att finnas ett behov av att avsätta medel till särskilda insatser i kommuner och landsting även för åren framöver. Ramen för särskilda insatser 2001 på 1 771 miljoner kronor ligger därför fast tills vidare. Inför budgetpropositionen för 2001 kommer det att finnas ett mer fullständigt underlag för en bedömning av behovet av särskilda insatser till kommuner och landsting de kommande åren, främst med utgångspunkt från förslagen från Kommundelegationen.

Både Bostadsdelegationens och Kommundelegationens ärenden utmynnar i olika former av avtal eller överenskommelser om de villkor som respektive kommun eller landsting skall uppfylla för att erhålla statligt stöd. Dessa avtal och överenskommelser kommer att behöva följas upp. Detta gäller även de ärenden där regeringen tidigare har beviljat bidrag. Utgångspunkten för prövningen av ansökningarna om statlig stöd är att ansvaret för de åtgärder som krävs för att komma tillrätta med situationen helt vilar på kommunen eller landstinget, men att det statliga stödet skall underlätta genomförandet av åtgärderna. I en del av de ärenden som nu är aktuella hos Bostadsdelegationen och Kommundelegationen är åtgärdsbehoven dock mycket stora, vilket accentuerar behovet av uppföljning av de överenskommelser som träffas.

I detta sammanhang bör också framhållas de möjligheter som finns att nå en mer effektiv verksamhet genom en ökad samverkan mellan kommuner och landsting. En sådan samverkan sker redan idag på många håll, men skulle kunna utvidgas till fler kommuner och fler verksamhetsområden.

Bostadsdelegationens verksamhet skall successivt avvecklas. Regeringen kommer inför budgetpropositionen för 2001 även att överväga formerna för ett fortsatt arbete med att följa de kommuner och landsting som får statligt stöd, samt att undersöka hur en ökad samverkan mellan kommuner och landsting kan stimuleras.

9.4.7 Beräkning av ramen för utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner år 2001

År 2000 omfattar utgiftsområdet sammanlagt 97 667 miljoner kronor, varav 78 003 miljoner kronor avser generellt statsbidrag till kommuner och landsting, 1 092 miljoner kronor avser bidrag för särskilda insatser i vissa kommuner och landsting och 18 571 miljoner kronor avser utjämningsbidrag till kommuner och landsting.

De medel som avser statligt utjämningsbidrag till kommuner och landsting för 2000 är baserade på en preliminär bedömning. Efter riksdagens beslut i december månad avseende budgetpropositionen för det kommande året gör SCB definitiva beräkningar av de utjämningsbidrag respektive utjämningsavgifter som landets kommuner och landsting skall erhålla eller betala under året. Beräkningarna kan leda till att omslutningen i utjämningsystemet ökar eller minskar.

Beräkningen av SCB i januari 2000 av bidraget avseende 2000 innebär att utjämningsbidraget blir 585 miljoner kronor högre än vad riksdagen beslutat. På motsvarande sätt blir utjämningsavgiften 585 miljoner kronor högre. De slutliga utjämningsavgifterna och utjämningsbidragen för 2000 fastställs dock först i april 2000. Ytterligare justeringar kan komma att göras. Regeringen avser att återkomma med förslag i tilläggsbudget vad gäller medel för anslaget i samband med budgetpropositionen för 2001 då de slutliga beräkningarna av utjämningsavgifterna respektive utjämningsbidragen föreligger.

I tabell 9.10 redovisas en preliminär beräkning av ramen för 2001-2003 med beaktande av de tillskott som regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2000. Övriga förändringar kommenteras nedan.

Tabell 9.10 Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner 2001-2003*Miljoner kronor*

	2001	2002	2003
Ram enligt Budgetprop. för 2000	101 872	101 792	104 142
Överföring till UO 1	-8	-8	0
Överföring till UO 18	-35	0	0
Regleringar enligt finansieringsprincipen	22	43	43
Summa	101 851	101 827	104 185

Regeringen bedömer att ramen för utgiftsområdet bör höjas med 4 000 miljoner kronor 2001, i syfte att möjliggöra för kommuner och landsting att bibehålla en hög kvalitet i den kommunala verksamheten.

Av tillskottet bör 1 000 miljarder kronor fördelas med 30 procent till kommunerna och 70 procent till landsting. Denna del av tillskottet är kopplat till den nationella handlingsplan för utveckling och förnyelse av sjukvården som regeringen avser att senare presentera. Regeringen avser att följa upp handlingsplanen kontinuerligt. Handlingsplanen skall dock utvärderas efter två år. Syftet med utvärderingen är att analysera hur medlen har använts inom kommunerna och landstingen samt vilken effekt de har haft i verksamheten.

2 300 miljoner kronor av tillskottet bör fördelas med 70 procent till kommunerna och 30 procent till landstingen.

Anslaget för särskilda insatser i vissa kommuner och landsting bör 2001 tillfälligt höjas med 700 miljoner kronor.

Regleringar enligt finansieringsprincipen

Enligt skollagen (1985:1110) är elevers hemkommuner skyldiga att betala ersättning till staten för vissa kostnader för elever i specialskolor. I propositionen Elever med funktionshinder (prop. 1998/99:105) föreslår regeringen att ersättningsnivån höjs och att de berörda kommunerna även fortsättningsvis skall kompenseras av staten. Det generella statsbidraget till kommunerna bör därför höjas med ett belopp som motsvarar skillnaden mellan avgiftsintäkten vid föreslagen avgiftsnivå och avgiftsintäkten med nuvarande ersättningsnivå. Skillnaden är för helår beräknad till 43 miljoner kronor. År 2001 bör bidraget höjas med 21,5 miljoner kronor och 2002 med ytterligare 21,5 miljoner kronor.

Övrigt

Från utgiftsområdet överförs 35 miljoner kronor 2001 till utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande för att bidra till finansieringen av investeringsbidrag för anordnande av bostäder för studenter.

Från utgiftsområdet överförs 8 miljoner kronor 2001 och 2002 till utgiftsområde 1 Rikets styrelse för att delfinansiera projektet "Tid för demokrati".

9.5 Utvecklad uppföljning av kommuner och landsting

Utvecklad uppföljning av kommuner och landsting

Regeringen tillsatte i maj 1998 en arbetsgrupp för att lämna förslag i syfte att utveckla uppföljningen av kommuner och landsting. Arbetsgruppen skall bland annat bedöma hur uppföljningen av de nationella målen för olika kommunala verksamheter kan förbättras, om målen behöver utvecklas eller förtydligas med hänsyn till uppföljning och utvärdering eller om det statistiska underlaget behöver förändras.

Det arbete som bedrivits hittills visar bland annat att nationella mål inte är något entydigt begrepp. De bestämmelser som i lag benämns som mål anger ofta mål av mycket övergripande karaktär, medan de lagparagrafer som innehåller mer konkreta, målliknande formuleringar i allmänhet inte benämns som mål för verksamheten.

En annan fråga som skall behandlas är hur uppföljningen av målen eller bestämmelserna kan förbättras, bland annat med utgångspunkt från en översyn av den samlade statistik om kommunal verksamhet som samlas in av olika myndigheter.

En kommunal databas

I 1999 års ekonomiska vårproposition aviserades ett utvecklingsarbete inom ramen för den nationella uppföljningen av kommuner och landsting. I juni 1999 startade ett projekt inom ramen för den ovan nämnda arbetsgruppens arbete, med syfte att utarbeta ett förslag till en kommunal databas som skall innehålla uppgifter som beskriver verksamhetens volym, kostnader och kvalitet. Databasen skall bland annat kunna utgöra ett stöd för förbättringar av statens och kommunernas uppföljning av verksamhet och

ekonomi utifrån nationella mål och utifrån lokala prioriteringar. En utbyggd databas skall också kunna utgöra underlag för mellankommunala jämförelser i syfte att öka produktivitet och effektivitet i den kommunala verksamheten. Databasen är tänkt att så långt som möjligt bygga på befintlig statistik.

Utgångspunkterna för projektet har varit att databasen skall utformas utifrån ett kommunledningsperspektiv, dvs. i princip skall alla verksamheter kunna följas samlat. Projektet har avgränsats till att omfatta barnomsorg, skola, vuxenutbildning samt socialtjänst. Förslag till nyckeltal som belyser kvalitet och måluppfyllelse i verksamheten skall utarbetas. Uppgifterna skall ha hög kvalitet och jämförbarhet samt framför allt en hög aktualitet för att kunna bli ett bra underlag för jämförande studier mellan enskilda kommuner.

Projektorganisationen består av en styrgrupp med representanter från Finans-, Social- och Utbildningsdepartementen samt Svenska Kommunförbundet. Huvuddelen av arbetet bedrivs i en projektgrupp som består av företrädare för de tolv deltagande kommunerna samt av företrädare för Finansdepartementet (projektledare), SCB, Skolverket, Socialstyrelsen och Svenska Kommunförbundet. En politisk referensgrupp med företrädare för de deltagande kommunerna är också knuten till projektet.

Det utvecklingsarbete som bedrivs i projektet innebär att en provdatabas skall tas fram. Provdatabasen skall innehålla de deltagande kommunernas egna uppgifter som tagits fram i projektet. Frågor om hur ett sådant material kan samlas in, analyseras och presenteras i en fullskalig databas skall också behandlas, liksom frågor om organisation och finansiering. Projektet beräknas vara slutfört i juni 2000.

Regeringen kommer, med utgångspunkt från det framtagna förslaget, att överväga frågan om det fortsatta arbetet med hur utveckling och implementering av en kommunal databas kan ske, samt dess finansiering. Centrala frågor är därvid att förankra och sprida kunskap om databasen, att diskutera och att samordna vilka förutsättningar som behöver vara uppfyllda för kommuner och myndigheter för att den skall bli möjlig att förverkliga, och även hur arbetet med andra närliggande aktiviteter kan bidra. Regeringen har på tilläggsbudget begärt medel för vissa utredningsinsatser avseende en utvecklad uppföljning av kommunal verksamhet och ekonomi. Dessa insatser bör bland annat ta sikte på de möjligheter som den kommunala databasen skapar. Andra tänkbara uppgifter är att bedriva tvärssektoriella effektivitetsstudier i den samlade kommunala verksamheten, samt att i samarbete med kommuner och landsting bedriva ett utvecklingsarbete för att stimulera benchmarking i syfte att öka effektiviteten i den kommunala verksamheten.