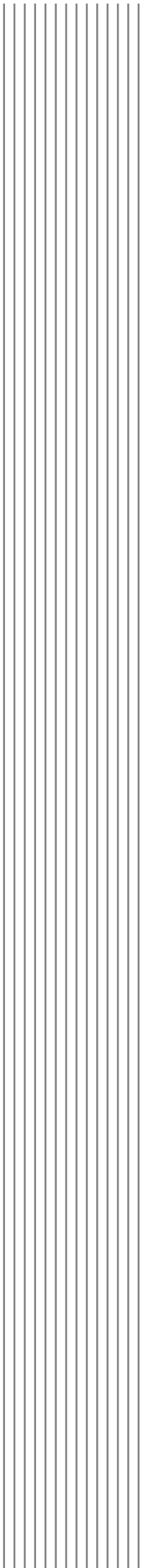
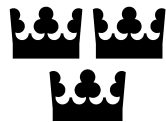


9

Kommunsektorn



9 Kommunsektorn

9.1 Allmänna utgångspunkter

En väl fungerande kommunal sektor är en viktig förutsättning för välfärdssamhället. En god kvalitet i barnomsorgen, skolan och vården lägger grunden för en ökad tillväxt. Sedan år 1997 har det funnits ett samhällsekonomiskt utrymme att höja statsbidragen till kommuner och landsting. Riksdagen har fram till och med år 1999 beslutat om att höja statsbidragen till kommuner och landsting med 16 miljarder kronor. Regeringen har för år 2000 aviserat att det generella statsbidraget skall höjas med 4 miljarder kronor. Riksdagen beslutade också efter förslag i budgetpropositionen för 1999 att den statliga skatt om 200 kronor som utgår på fysiska personers förvärvsinkomster skall utgöra kommunal inkomstskatt. Förändringen innebär att ca 1,3 miljarder kronor tillförs kommuners och landstings skatteinkomster år 1999. Regeringen föreslår nu att den förändring som gäller för år 1999 skall förlängas att gälla även för år 2000.

Regeringen har i budgetpropositionen för 1999 aviserat en höjning av statsbidragen även för år 2001 med 2 miljarder kronor. I samband med detta uttalade regeringen att ett flertal kommunalekonomiska frågor är aktuella under kommande år varvid denna resursökning kan utgöra en delfinansiering. Det statsfinansiella läget bedöms nu medge en större ökning av bidragen till kommuner och landsting från år 2001. Regeringen avser att föreslå att sammanlagt 4 miljarder kronor tillförs kommuner och landsting från år 2001. Det tidigare aviserade tillskottet för år 2001 skall användas för att bl.a. underlätta införandet av förändringarna i utjämningsystemet samt bidra till finansieringen för att stegvis ge-

nomföra en allmän förskola och maxtaxa i barnomsorgen. Från utgiftsområdet överförs därför år 2001 1,7 miljarder kronor till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning. År 2002 överförs 1,3 miljarder kronor. Regeringen avser även att föreslå ett resurstillskott på 1 miljard kronor år 2002 till följd av de förändringar som kommer att ske inom försvarsområdet. Beslutade och aviserade höjningar av statsbidragen uppgår då till 25 miljarder kronor år 2002. I detta belopp ingår medel som tillförs utgiftsområde 16 för att fr.o.m. år 2001 stegvis genomföra en allmän förskola och maxtaxa i barnomsorgen.

Uppföljningar av den kommunala ekonomin visar att kommuner och landsting har prioriterat skolan, vården och omsorgen framför andra verksamheter år 1997. Det är helt i enlighet med de mål regering och riksdag har haft för de höjda statsbidragen. Skillnaderna i ekonomisk situation mellan enskilda kommuner och landsting är emellertid fortfarande stora. Kravet på en ekonomi i balans från och med år 2000 har för en del kommuner och landsting inneburit fortsatta besparingar i verksamheten. De har emellertid kunnat begränsas tack vare de höjda statsbidragen och den tillfälliga förändringen av den statliga inkomstskatten.

Regeringen överlämnar samtidigt med denna proposition ett förslag till förändringar i utjämningsystemet för kommuner och landsting (prop. 1998/99:89). De förslag till förändringar i utjämningsystemet som presenteras kommer att få betydelse för de enskilda kommunernas och landstingens situation. Syftet med utjämningsystemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner respektive landsting att bedriva sin verksamhet. Det ställer krav på en långtgående utjämning av skatteinkomster och

av strukturellt betingade kostnadsskillnader. Förändringarna i utjämningsystemet innebär såväl bidragsökningar som bidragsminskningar för enskilda kommuner och landsting i förhållande till nu gällande regler. För att ge kommuner och landsting möjlighet att anpassa verksamheten till inkomstförändringarna föreslår regeringen särskilda införanderegler för åren 2000–2004.

De föreslagna och nu aviserade höjningarna av de generella statsbidragen skall bl.a. ses mot bakgrund av behoven av att dels fortsätta utveckla kvaliteten i de kommunala kärnverksamheterna genom att t.ex. minska väntetiderna i hälso- och sjukvården, vidta förbättringar inom äldreomsorgen, och öka måluppfyllelsen i skolan, dels underlätta införandet av förändringarna i utjämningsystemet. De utökade skatteinkomsterna år 2000 samt höjningarna av de generella statsbidragen bör också ses mot bakgrund av den ökade omslutningen i det kommunala momssystemet.

Regeringens bedömning är att de nu aviserade höjningarna av statsbidragen och de ökade skatteinkomsterna kommer att förbättra det ekonomiska läget för kommuner och landsting.

Regeringen har i flera sammanhang uttalat att utrymmet för generella skattehöjningar är mycket begränsat. Det är regeringens ambition att så snart utrymme ges åstadkomma sänkt skatt på arbetsinkomster. Ett ökat kommunalt skatteuttag skulle motverka denna ambition. Lagen (1996:1061) om minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting för åren 1997–1999 upphör att gälla vid utgången av år 1999. Mot bakgrund av de ökade resurser som nu tillförs sektorn förutsätter regeringen att kommuner och landsting är mycket restriktiva med att höja sin skattesats de kommande åren.

Regeringen anser att det är av stor vikt att arbetet med omstrukturering och omprioritering av den kommunala verksamheten fortsätter för att kommuner och landsting skall nå en ekonomi i balans och skapa utrymme för de förändrade behov som den demografiska utvecklingen för med sig.

9.2 Utvecklingen i kommuner och landsting de senaste åren

Regeringen överlämnar samtidigt med denna proposition en skrivelse till riksdagen om ut-

vecklingen i den kommunala sektorn (skr. 1998/99:97). Skrivelsen avser att ge underlag för en samlad bedömning av den finansiella utvecklingen i kommuner och landsting av resursutnyttjandet i kommunsektorn och av måluppfyllelsen i de verksamheter som kommuner och landsting ansvarar för. I avsnitt 9.2.6 ges en sammanfattning och bedömning av utvecklingen fram till och med år 1998 i enlighet med vad som redovisas i skrivelsen.

9.2.1 Kommunsektorns andel av samhällsekonomin

Enligt nationalräkenskaperna motsvarade kommunsektorns utgifter 24,7 procent av BNP år 1998. Kommunsektorns inkomster motsvarade 24,6 procent av BNP, varav kommunalskatter och statsbidrag utgjorde huvuddelen. Kommunalt ägda företag och affärsdrivande verk ingår inte i kommunsektorn, utan räknas till företagssektorn. Kommunerna svarade år 1998 för 67 procent av sektorns utgifter, landstingen för 30 procent och församlingarna tillsammans med kommunalförbunden för 3 procent. När relationerna mellan staten och Svenska kyrkan ändras år 2000 kommer församlingarna inte längre att räknas till kommunsektorn.

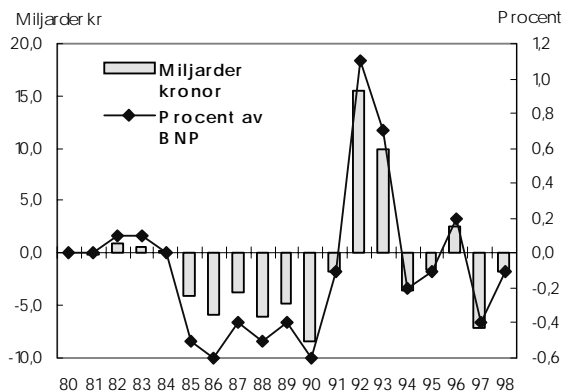
Den kommunala expansionen kulminerade år 1991. Därefter har resurserna minskat med drygt 2 procent t.o.m. år 1997, om bruttoproduktionens utveckling i fasta priser används som ett mått på resursutvecklingen. Den kommunala konsumtionens utveckling i fasta priser används ofta för att beskriva resursutvecklingen. Konsumtionen motsvarar emellertid endast den del av resurserna som finansieras med skattemedel. För att erhålla ett mått som även beaktar försörjningsinkomster och avgifter kan bruttoproduktionen användas. Enligt det preliminära utfallet för år 1998 har bruttoproduktionen ökat med drygt 1 procent från år 1997. Den totala minskningen under åren 1991–1998 uppgår således till knappt 1 procent.

9.2.2 Kommunsektorns betydelse för det offentliga finansiella sparandet

Riksdagen har lagt fast ett mål för budgetpolitiken som innebär att den offentliga sektorn fr.o.m. år 2000 skall uppvisa ett positivt finansiellt sparande motsvarande 2 procent av BNP sett

över en konjunkturcykel. Det finansiella sparandet utgör skillnaden mellan inkomster och utgifter. Eftersom även den kommunala sektorn omfattas av detta mål är det av stor vikt för staten att följa utvecklingen av de kommunala finanserna. På grund av skillnader i redovisningsprinciper kan årets resultat, som det kommunala balanskravet är kopplat till, och det finansiella sparandet skilja sig åt beloppsmässigt. Resultatutvecklingen redovisas i avsnitt 9.2.3. Hur det finansiella sparandet har utvecklats i kommunsektorn åren 1980-1998 framgår av diagram 9.1.

Diagram 9.1 Kommunsektorns finansiella sparande 1980-1998, miljarder kronor och procent av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån

Variationerna i kommunsektorns finansiella sparande har inte varit lika stora som variationerna i statens finansiella sparande. Dessutom har utvecklingen ofta gått i motsatt riktning. Som exempel kan nämnas att när underskottet i den offentliga sektorns sammanlagda finansiella sparande var som störst år 1993 (motsvarande 12,3 procent av BNP) uppvisade kommunsektorn ett positivt finansiellt sparande motsvarande 0,7 procent av BNP.

Den tillfälliga förbättringen i det finansiella sparandet i början av 1990-talet berodde främst på att de höga nominella löneökningarna i Sverige de närmast föregående åren fick genomslag på de kommunala skatteinkomsterna med två års fördröjning, samtidigt som pris- och löneökningstakten bromsades upp. Även lågkonjunkturen åren 1991-1993 påverkade kommunsektorns skatteinkomster med ett par års fördröjning. Den tvååriga eftersläpningen vid utbetalningen av kommunalskattemedel upphörde i praktiken år 1995. Numera erhåller kommuner och lands- ting preliminära skattemedel baserade på en

prognos, varefter en avräkning görs när utfallet föreligger.

9.2.3 Den ekonomiska utvecklingen fram till och med år 1998

Ekonomiskt resultat – kommuner

I resultaträkningen redovisas intäkter och kostnader, dvs. de inkomster och utgifter som hör till den aktuella redovisningsperioden. Från och med räkenskapsåret 1998 skall kommuner och lands- ting upprätta redovisningen enligt lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Detta innebär bland annat att resultaträkningen skall ställas upp på ett delvis annorlunda sätt än tidigare. En anpassning av uppställningen i resultaträkningen för år 1998 har gjorts i tabell 9.1 för att möjliggöra jämförelser mellan år 1998 och tidigare år. Jämförbarheten påverkas dock i viss mån av förändrade principer för redovisning av pensioner. Fr.o.m. år 1998 skall pensionsförpliktelse redovisas enligt den s.k. blandade modellen, vilket inledningsvis ger något lägre kostnader jämfört med det s.k. fonderade systemet som tillämpats tidigare.

Såväl resultatet efter skatteintäkter och finansnetto som årets resultat förbättrades för kommunerna sammantaget mellan åren 1996 och 1997. Resultatet år 1998 försämrades dock jämfört med år 1997. Enligt preliminära uppgifter för år 1998 redovisar kommunerna ett svagt negativt resultat. Utan extraordinära poster hade kommunerna redovisat ett negativt årets resultat om ca 3 miljarder kronor. Extraordinära intäkter avser exempelvis realisationsvinster i samband med försäljning av företag. Om extraordinära poster exkluderas förbättrades emellertid resultatet med 1,6 miljarder kronor mellan år 1997 och år 1998. En stor del av denna förbättring kan hänföras till den ändrade redovisningen av pensionsförpliktelserna.

Tabell 9.1 Kommunernas resultaträkning åren 1994–1998

Miljarder kronor, löpande priser

År	1994	1995	1996	1997	1998 ¹
Verksamhetens intäkter	81,7	80,1	75,6	74,9	73,7
Verksamhetens kostnader	-269,5	-275,5	-290,8	-297,6	-299,1
Verksamhetens netto-kostnader	-187,8	-195,4	-215,2	-222,7	-225,4
Skatteintäkter	168,8	179,9	192,0	197,2	193,4
Generella statsbidrag	31,3	31,3	32,7	37,4	43,5
Finansnetto	-1,8	-1,0	-0,1	0,3	0,8
Resultat efter skatteintäkter och finansnetto	10,5	14,7	9,3	12,2	12,3
Avskrivningar	-9,3	-10,0	-10,2	-10,7	-10,7
Förändring av pensionsskuld ²	-4,5	-5,3	-5,6	-6,1	-4,6
Extraordinära poster	4,4	3,5	9,0	7,7	2,7
Årets resultat (förändring av eget kapital)	1,1	2,9	2,5	3,1	-0,3
<i>– exkl. extra ordinära poster</i>	<i>-3,3</i>	<i>-0,6</i>	<i>-6,5</i>	<i>-4,6</i>	<i>-3,0</i>

¹ Preliminära uppgifter² Pensionsskuldens förändring för åren 1994–1997. För år 1998 redovisas pensionskostnaderna och ränta på pensionslöften intjänade fr.o.m år 1998 på denna rad för att underlätta jämförelser.

Källa: Statistiska centralbyrån

För de enskilda kommunerna varierade det ekonomiska resultatet i kronor per invånare kraftigt. Andelen kommuner med ett negativt resultat uppgick till ca 75 procent år 1997. Enligt preliminära uppgifter för år 1998 uppgick denna andel till ca 60 procent.

Ekonomiskt resultat – landsting

Landstingens sammantagna ekonomiska resultat har försämrats något mellan åren 1996 och 1997. Enligt preliminära uppgifter försämrades resultatet ytterligare något år 1998. Resultatet påverkas endast marginellt av extraordinära poster.

Tabell 9.2. Landstingens resultaträkning åren 1994–1998

Miljarder kronor, löpande priser

År	1994	1995	1996	1997	1998
Verksamhetens intäkter ¹	23,3	24,0	23,2	22,3	-
Verksamhetens kostnader ¹	-117,2	-115,8	-111,5	-113,0	-
Verksamhetens netto-kostnader	-93,9	-91,8	-88,3	-90,6	-99,2
Skatteintäkter	87,5	87,2	85,7	86,3	91,2
Generella statsbidrag	9,0	8,5	5,8	6,8	9,1
Finansnetto	0,8	1,1	1,2	0,9	0,6
Resultat efter skatteintäkter och finansnetto	3,4	4,9	4,5	3,4	1,6
Avskrivningar	-4,3	-4,4	-4,4	-4,3	-4,6
Förändring av pensionsskuld ²	-4,8	-3,2	-3,6	-3,0	-2,1
Extraordinära poster	0,3	0,0	-0,2	-0,1	-1,0
Årets resultat (förändring av eget kapital)	-5,3	-2,7	-3,7	-4,0	-6,2
<i>– exkl. extraordinära poster</i>	<i>-5,6</i>	<i>-2,7</i>	<i>-3,5</i>	<i>-3,9</i>	<i>-5,2</i>

¹ Fullständiga uppgifter på denna nivå saknas² Pensionsskuldens förändring för åren 1994–1997. För år 1998 redovisades pensionskostnaderna och ränta på pensionslöften intjänade fr.o.m. år 1998 på denna rad för att underlätta jämförelser.

Källor: Statistiska centralbyrån och Landsting sförbundet.

Det ekonomiska resultatet i kronor per invånare varierar mellan olika landsting, dock inte lika mycket som mellan kommunerna. Samtliga landsting utom ett redovisar ett negativt resultat för år 1998. Utfallet för år 1998 innebär, trots budgeterade besparingar, en försämring både jämfört med tidigare år och jämfört med budget. Kostnaderna ökade reallt under år 1998, bl.a. beroende på satsningar för att reducera vårdköer.

9.2.4 De kommunala verksamheterna

De sammanlagda nettokostnaderna för de kommunala verksamheterna uppgick år 1998 till knappt 350 miljarder kronor. Nettokostnaderna för skola, vård och omsorg utgör ca 80 procent av de totala nettokostnaderna. Det innebär således att den kommunala ekonomin är starkt beroende av hur kostnaderna inom dessa verksamheter utvecklas.

Nettokostnaderna har mellan åren 1996 och 1997 ökat framförallt för primärvården, grundskolan och individ- och familjeomsorgen. Det kan finnas olika förklaringar till utvecklingen, bl.a. demografiskt betingade behovförändringar

men också att de utökade statsbidragen kommit dessa verksamheter tillgodo.

Nettokostnaderna påverkas av avgifter och andra försäljningsintäkter. Avgifternas andel av bruttokostnaderna har dock endast förändrats marginellt för de olika verksamheterna mellan åren 1996 och 1997.

Tabell 9.3 Nettokostnader år 1997 samt förändring åren 1996-1997

Miljarder kronor, löpande priser

	Nettokostnad år 1997	Förändring % åren 1996-1997
<i>Kommuner</i>		
Barnomsorg	35,4	0,0
Grundskola	49,7	3,8
Gymnasieskola	19,0	2,6
Individ- och familjeomsorg	21,9	5,2
Äldre- och handikappomsorg	65,3	2,3
Övriga verksamheter	53,5	1,3
<i>Landsting</i>		
Primärvård	17,5	6,1
Läns- och regionsjukvård	63,0	3,0
Tandvård	2,9	-6,1
Övriga verksamheter	14,2	-3,0
Summa	342,5	2,3

Källor: Finansdepartementet, Statistiska centralbyrån och Landstingsförbundet
Anm: I nettokostnaderna i tabellen ingår vissa interna poster.

Barnomsorg, skola och vuxenutbildning

Det råder i princip full behovstäckning i kommunernas barnomsorg i enlighet med gällande lagstiftning. Antalet barn fortsätter att öka inom barnomsorgen, men i långsammare takt än tidigare.

Cirka 91 procent av eleverna i grundskolan uppnådde behörighet till nationellt program. Drygt en procent av eleverna slutade årskurs 9 utan slutbetyg. Det totala antalet elever har ökat årligen sedan år 1993.

Sammanlagt 80 procent av alla elever fullföljer sin gymnasieutbildning inom 4 år. Antalet elever i gymnasieskolan har legat på samma nivå de senaste åren.

Den totala omfattningen av grundläggande vuxenutbildning har varit i det närmaste konstant under de senaste åren. Antalet studerande inom den gymnasiala vuxenutbildningen har i stort sett fördubblats de senaste åren till följd av kunskapslyftet.

Hälso- och sjukvård

Generellt sett är tillståndet i den svenska hälso- och sjukvården gott och befolkningens hälsosituation utvecklas positivt. Samtidigt finns bestående sociala skillnader i befolkningens ohälsa, både vad gäller sjuklighet och dödlighet.

Primärvårdens andel av läkarbesöken har ökat, vilket står i överensstämmelse med riksdagens krav att göra primärvården till basen i sjukvården.

Antalet inkomna ärenden till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) har fördubblats sedan början av 1990-talet. Antalet ärenden som lett till påföljd har dock nästan varit oförändrat, vilket kan tyda på att det snarare är anmälningsbenägenheten än antalet felbehandlingar som ökat.

Äldreomsorg

En ökad efterfrågan på kommunal äldreomsorg samt öppenvård har bl.a. inneburit att kommunerna i allt högre utsträckning prioriterar sina insatser till de allra äldsta med de största hjälpbehoven. Vissa kvalitetsbrister kvarstår, bl.a. finns problem när det gäller läkartillgången i det ordinarie och särskilda boendet och när det gäller vården i livets slutskede.

Andelen av befolkningen som är 65 år eller äldre och som får hjälp i särskilt eller ordinärt boende uppgick år 1997 till drygt 17 procent, vilket är en viss minskning jämfört med året innan. De senaste åren har det totala antalet hjälptimmar minskat marginellt, medan andelen personer över 80 år ökat.

9.2.5 Sysselsättningsutvecklingen i kommuner och landsting fram till år 1998

Den kommunala sektorn i Sverige svarar för ca 25 procent av alla sysselsatta, varav kvinnor utgör ca 80 procent. Som tidigare redovisats i avsnitt 9.2.1 har kommunsektorns resurser, mätt som bruttoproduktionens förändring i fasta priser, minskat med knappt 1 procent åren 1991-1998. Sysselsättningen i kommunsektorn har emellertid minskat betydligt mer. Lönesumman har minskat med ca 9 procent i fasta priser, samtidigt som köp av material och tjänster har ökat med ca 24 procent i fasta priser. En orsak till denna utveckling kan vara att verksamheter som tidigare bedrivits i egen regi har lagts ut på entreprenad. Ytterligare en orsak till att sysselsättningsminskningen blivit så pass kraftig kan vara att perso-

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

Syftet med de ökade statsbidragen till kommuner och landsting är bl.a. att trygga och förstärka den kommunala sysselsättningen. Effekterna av de ökade statsbidragen till kommuner och landsting har under senare delen av år 1997 fått genomslag på sysselsättningen främst genom att neddragningarna av personal i den kommunala sektorn har avstannat. Preliminära uppgifter för år 1998 visar att antalet anställda ökat med ca 9 000 personer. Att ökningen inte har blivit större kan till viss del bero på orsaker som tidigare nämnts, t.ex. att delar av den kommunala verksamheten lagts på entreprenad utanför sektorn och att allt fler kommuner och landsting erbjuder sina deltidsanställda heltidstjänster.

Tabell 9.4 Antalet anställda / anställningar inom kommuner och landsting åren 1993-1998

Tusental personer

År	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ¹
Kommuner	726	726	750	759	742	746
Landsting	319	305	273	247	251	256
Summa:	1045	1031	1023	1006	993	1002

¹Uppgifterna för år 1998 är preliminära

Källor: Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Valet av statistikkälla för att följa antalet sysselsatta i kommuner och landsting kan ge skillnader bl. a. vad gäller utvecklingstakten. Regeringen avser att analysera dessa skillnader.

Jämfört med tidigare år har antalet nyanmälda lediga platser inom undervisning samt vård- och omsorgssektorn ökat. 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 bl.a. lärare, läkare och annan vårdpersonal några år in på 2000-talet. Regeringen har tillsatt en kommission med uppgift att kartlägga utbildningsbehoven samt föreslå åtgärder för att underlätta rekrytering av personal till vård- och omsorgssektorn. Kommissionens arbete skall redovisas under år 1999. Regeringen har också utarbetat ett åtgärdsprogram för läraryrkets utveckling och rekrytering. Dessa åtgärder avses starta under år 1999.

9.2.6 Sammanfattande bedömning av utvecklingen i kommuner och landsting de senaste åren

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att kommunerna och landstingen har klarat de senaste årens behovsökningar som följt av befolkningens förändrade åldersstruktur väl. Det saknas dock underlag för att närmare kunna analysera hur den förändrade åldersstrukturen påverkat den kommunala verksamheten i ett historiskt perspektiv. Det finns fortfarande problem med den ekonomiska resultatutvecklingen. Det senaste året visar att besparingarna har minskat eller helt upphört inom de prioriterade verksamheterna. Med hjälp bl.a. av de ökade generella statsbidragen kommer möjligheterna att utveckla verksamheterna att öka påtagligt.

Regeringen bedömer att kvaliteten i skolan, vården och omsorgen i allt väsentligt är god. Genom den ökade satsningen på uppföljning och utvärdering av den kommunala verksamheten har vissa kvalitetsbrister inom bl.a. äldreomsorgen uppmärksammats och kunnat åtgärdas. De ökade satsningar som sker inom äldreomsorgen med anledning av propositionen Nationell handlingsplan för äldrepolitiken (1997/98:113) tillsammans med de utökade statsbidragen måste ses som ett steg i rätt riktning för att förbättra kvaliteten inom äldreomsorgen. Kommuner och landsting har också överlag blivit bättre på att bedriva försöks- och utvecklingsarbete i syfte att komma tillrätta med kvalitetsbristerna. Redovisningen indikerar även att produktiviteten i den kommunala verksamheten ökat medan produktiviteten i hälso- och sjukvården har varit oförändrad. Även om antalet anställda i kommuner och landsting ännu inte har ökat i någon större utsträckning så har de ökade statsbidragen inneburit att neddragningen av personal i den kommunala sektorn avstannat. Det är troligtvis först när kommuner och landsting uppnått kravet på en ekonomi i balans som en ökning av antalet anställda kan ske.

9.3 Förutsättningar för kommuner och landsting de närmaste åren

9.3.1 Den samhällsekonomiska utvecklingen

Bedömningen av den kommunala sektorns ekonomiska utveckling under de närmaste åren byggs på de förutsättningar som redovisas i bilaga 1.

Under år 1999 beräknas kommunsektorns konsumtion växa med ca 1 procent i fasta priser. Under åren 2000–2002 beräknas ökningen bli i genomsnitt ca 0,8 procent per år. Konsumtionstillväxten beräknas bli något starkare i landstingen än i kommunerna. Konsumtionsökningen möjliggörs genom en gynnsam utveckling av både skatteinkomster och statsbidrag.

Det finansiella sparandet beräknas bli tillräckligt högt för att det ska finnas förutsättningar för kommuner och landsting sammantaget att uppnå kravet på ekonomisk balans fr.o.m. år 2000. Kommunsektorns finansiella utveckling framgår av tabell 9.5.

Tabell 9.5 Kommunsektorns finanser¹

Miljarder kronor					
	1998	1999	2000	2001	2002
Inkomster	443,5	457,5	482,4	500,5	511,3
Utgifter	-445,1	-455,4	-473,3	-491,4	-507,1
Finansiellt sparande	-1,6	2,2	9,1	9,1	4,2

¹ Inkomster och utgifter redovisas här exklusive statligt utjämningsbidrag och statlig utjämningsavgift, utjämningsbidraget för år 1999 är fastställt till 20,5 miljarder kronor
Källa: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

Skatteuttaget förutsätts vara oförändrat efter år 1999.

9.3.2 Utvecklingen de närmaste åren inom skolan, vården och omsorgen

Regeringen och dess myndigheter har i olika sammanhang följt upp och utvärderat hur kommuner och landsting använt sig av de ökade statsbidragen. Den enkätundersökning som Statistiska centralbyrån (SCB) genomfört på uppdrag av Regeringskansliet har visat att kommuner och landsting följer de mål riksdagen och regeringen har haft för de ökade statsbidragen, dvs. att tillföra skolan, vården och omsorgen resurser för att på så sätt förbättra förutsättningarna för att bibehålla och utveckla kvaliteten i kärnverksamheterna. Enkätsvaren visar också att en stor

del av kommunerna planerar för att anpassa sin verksamhet till de demografiska förändringar som sker. Resurserna till barnomsorgen beräknas minska som en konsekvens av minskat barnafödande. Effekterna av att de stora barnkullarna kommer in i grundskolan har också avspeglat sig i kommunernas framtida prioriteringar. Enkätsvaren visar också att kommunerna bedömer att resurserna inom äldreomsorgen måste öka.

Den ekonomiska utvecklingen de närmaste åren beror till stor del på hur sysselsättningen i övriga sektorer samt utbudet av arbetskraft utvecklas. Behoven av kommunal service följer i stora delar befolkningens utveckling och kommer med stor sannolikhet att öka på längre sikt på grund av de demografiska förändringar som sker. Svenska Kommunförbundet bedömer i sin långtidsutredning (Kommunerna i framtiden) att det finns goda förutsättningar för att kommunerna kommer att ha möjligheter att hantera de anspråk som de kommer att ställas inför under de kommande åren fram till år 2010. Behoven av kommunal verksamhet beräknas inte öka i samma utsträckning som under perioden 1990–1997. Svenska Kommunförbundet menar dock att det finns stora osäkerheter i denna bedömning. Det gäller främst den demografiska utvecklingen enligt förbundet. Förändringar av barnafödandet, medellivslängdens utveckling och de äldres hälsotillstånd påverkar starkt behoven och kostnaderna för barnomsorgen, skolan och äldreomsorgen. Landstingsförbundet menar å andra sidan att det redan på kort sikt krävs ytterligare resurser till hälso- och sjukvården för att höja sjukvårdens standard till den nivå som gällde år 1994, då köerna i stort sett var borta. De problem som Landstingsförbundet lyfter fram kan vara betingade av resursproblem men även av problem av annan karaktär, vilket Socialstyrelsen tar upp i sin rapport Sjukvården i Sverige 1998. Socialstyrelsen menar att det finns en betydande potential för effektivisering inom stora delar av vården. I många fall torde det som upplevs som brist på resurser, enligt Socialstyrelsen, snarare bero på brister vad gäller ledarskap, kompetens och/eller samordning mellan olika vårdgivare.

Bilden av utvecklingen i kommunerna och landstingen är således inte entydig. Behoven inom äldreomsorgen och hälso- och sjukvården ökar. Även inom skolan ökar behoven till följd av att stora årskullar lämnar barnomsorgen och börjar skolan. Det finns ett antal faktorer som gör att utvecklingen kommer att skilja sig åt mellan olika kommuner respektive landsting,

t.ex. skillnader i befolkningsutvecklingen. En stor del av dessa skillnader fångas emellertid upp av kostnadsutjämningsen. Andra faktorer är t.ex. det ekonomiska resultatet i utgångsläget samt kommunernas och landstingens egen förmåga till anpassning av verksamheten efter de ändrade behoven.

9.3.3 Förändringar i utjämningsystemet

Regeringen överlämnar samtidigt med denna proposition förslag till förändringar i utjämningsystemet för kommuner och landsting (prop. 1998/99:89).

Förändringarna i utjämningsystemet avses träda i kraft den 1 januari 2000. Förslagen bygger på de förslag som Kommunala utjämningsutredningen lämnat i betänkandet Kostnadsutjämnings för kommuner och landsting – en översyn av statsbidrags- och utjämningsystemet (SOU 1998:151).

Regeringen anser i likhet med utredningen att de grundläggande principerna för utjämningsen av ekonomiska förutsättningar mellan kommuner och landsting bör ligga fast. Utgångspunkten för utjämningsystemet är att alla kommuner respektive landsting, genom utjämningsen, skall tillförsäkras likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva sin verksamhet, oberoende av skattekraft och strukturella kostnadsskillnader. Den enskilda kommunen eller det enskilda landstinget avgör själv, utifrån dessa förutsättningar, nivån på service, effektivitet och avgifter samt skattesats. Ett väl fungerande utjämningsystem är därför av mycket stor betydelse för att alla kommuner och landsting skall ges likvärdiga möjligheter att erbjuda sina invånare en god service.

Jämfört med utredningens förslag innebär regeringens förslag vissa modifieringar, dels i några delar av kostnadsutjämningsen, dels i införanderegler. Inga förändringar föreslås i nuvarande inkomstutjämningsen.

De största förändringarna i förhållande till nuvarande kostnadsutjämningsen gäller hälso- och sjukvården, individ- och familjeomsorgen samt kollektivtrafiken. Till skillnad från utredningen föreslår regeringen att kostnadsutjämningsen för byggkostnader bibehålls och att någon reduktion av kallortstillägget inte skall ske från år 2000. Vidare föreslår regeringen att en kostnadsutjämningsen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund införs. I andra delar av kostnadsut-

jämningens föreslås vissa justeringar och uppdateringar. Det gäller barnomsorg, äldreomsorg, grundskola, gymnasieskola, befolkningsminskning samt näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder. I övrigt föreslås inga förändringar av faktorerna i kostnadsutjämningsen.

Regeringen aviserar även ett fortsatt arbete med uppföljning och utveckling av utjämningsystemet.

Regeringen föreslår också att särskilda införanderegler tillämpas för åren 2000-2004. Det innebär dels en förlängning med ett år av införandeperioden för nuvarande utjämningsystem, dels en ytterligare begränsning av den totala bidragsminskning som en kommun eller ett landsting kan få vidkännas för hela perioden 1996-2004. De föreslagna införandereglerne innebär ökade kostnader jämfört med utredningens förslag, vilka finansieras inom utjämningsystemet och leder till vissa omfördelningar inom kommun- respektive landstingskollektivet. Ökade statsbidrag kan underlätta införandet. En närmare redovisning av detta görs i avsnitt 9.4.2.

De förändringar som regeringen föreslår innebär, jämfört med nuvarande utjämningsen och jämfört med utredningens förslag, vissa omfördelningar mellan kommuner respektive mellan landsting. Statens utgifter för utjämningsystemet för kommuner och landsting kommer att minska till följd av de föreslagna förändringarna i kostnadsutjämningsen. 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.

9.3.4 Förutsättningar för enskilda kommuner och landsting att uppnå balanskravet

Riksdagen har beslutat att införa ett krav på ekonomisk balans i kommuner och landsting fr.o.m. år 2000 (prop. 1996/97:52, bet. 1996/97:FiU15, rskr. 1996/97:281). Balanskravet regleras i kommunallagen och innebär bl.a. att den budget som antas av fullmäktige skall vara upprättad så att intäkterna överstiger kostnaderna. Skulle resultatet i årsredovisningen ändå bli negativt så skall detta regleras och det egna kapitalet återställas inom två år. Balanskravet tillkom som ett instrument för att dels förhindra en fortlöpande urholkning av kommunernas och landstingens

ekonomi, dels skapa goda förutsättningar för en långsiktigt stabil finansiell utveckling av den kommunala sektorn. För att kravet på god ekonomisk hushållning skall uppfyllas bör resultatet i normalfallet ligga på en nivå som reallt sett åtminstone konsoliderar ekonomin. Det innebär att det i de flesta fall inte räcker med att intäkterna i stort sett bara täcker kostnaderna. Balanskravet kan snarare ses som ett minimikrav för den ekonomiska utvecklingen på kort sikt.

I oktober 1997 utsåg regeringen en särskild utredare med uppdrag att analysera behovet av, förutsättningarna för och konsekvenserna av ett krav på ekonomisk balans som även omfattar den kommunala verksamhet som bedrivs i företagsform. I betänkandet Utvidgat balanskrav – omfattande verksamhet i kommunala företag (SOU 1998:150) föreslår utredaren att det tydliggörs att bestämmelsen i kommunallagen om god ekonomisk hushållning skall gälla den samlade kommunala verksamheten, dvs. även den verksamhet som bedrivs i företagsform, men att balanskravet inte bör utvidgas till att omfatta kommunala företag. Betänkandet remissbehandlas för närvarande.

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 1999 att ett fördjupat analysarbete av den ekonomiska utvecklingen i kommuner och landsting skulle genomföras under våren 1999. Ett led i detta arbete har varit att ge SCB i uppdrag att genomföra en enkätundersökning i samtliga kommuner och landsting. Enkätundersökningen genomfördes i december 1998 och svaren bygger på kommunernas och landstingens beslut om budget för år 1999 och på de ekonomiska planer som samtidigt togs fram för åren 2000 och 2001.

Enligt enkätsvaren räknar 80 procent av de 225 kommuner som svarat med att uppnå ett positivt resultat för år 2000. Samtliga landsting har besvarat enkäten. Av 20 landsting är det 12 som räknar med att uppnå ett positivt resultat år 2000. Svaren visar således att merparten av kommunerna och över hälften av landstinget räknar med att klara kravet på en ekonomi i balans utifrån hittills fattade beslut.

Ett antal av de kommuner som svarat, och som enligt nuvarande planer uppvisar ett negativt resultat år 2000, skulle genom mindre besparingar klara balanskravet. Några av dem som uppger att de inte klarar balanskravet planerar trots detta för reallt sett ökade verksamhetskostnader jämfört med år 1998. Ett antal kommuner kommer, med utgångspunkt från resultatet för år 1998, att

behöva genomföra större åtgärder för att uppnå ett positivt resultat år 2000. Enkätsvaren visar en tendens mot att mindre kommuner i högre utsträckning än större kommuner räknar med ett negativt resultat år 2000. Däremot framkommer inga skillnader i geografisk spridning när utvecklingen analyseras länsvis.

Enligt en kompletterande undersökning som genomförts av Svenska Kommunförbundet (Kommunernas ekonomiska läge, mars 1999) är det ca 25 procent av alla kommuner som enligt nuvarande planer inte klarar balanskravet år 2000.

När det gäller landstingen visar analysen av enkätsvaren att det framför allt är landstingen i de s.k. skogslänen som enligt nuvarande planer redovisar negativa resultat för år 2000. Även ett par av landstingen i södra Sverige redovisar negativa resultat. Några av landstingen måste genomföra stora besparingar för att klara balanskravet. För landstingen kan problemen att nå balans bl.a. hänföras till att man kommit olika långt i sitt omstruktureringsarbete.

Bland de kommuner och landsting som bedöms kunna få svårigheter att klara balanskravet utan stora besparingar eller ökade intäkter finns kommuner och landsting som under ett flertal år haft negativa resultat till följd av ökade kostnader i verksamheterna och som har uppenbara svårigheter att hålla fastställda budgetar. Här återfinns också kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet, där problemen i stor utsträckning är hänförliga till den omflyttning som sker inom landet och som leder till befolkningsminskningar. Flertalet kommuner och landsting har dock lagt ner ett stort arbete och engagemang i att effektivisera och rationalisera den kommunala verksamheten.

En analys av svaren i SCB:s enkät visar på svårigheterna att få en tydlig bild av dels kommunernas och landstingens förutsättningar, dels deras förmåga att klara balanskravet. Av de kommuner som behöver genomföra störst åtgärder för att komma i balans uppger drygt hälften att de trots allt kommer att klara balanskravet, medan något färre än hälften uppger att de inte kommer att klara en ekonomi i balans.

Sammanfattningsvis kan konstateras att orsakerna till att kommuner och landsting kan ha svårigheter att nå balans varierar. Det kan ha historiska såväl som strukturella orsaker. Demografiska förändringar leder även till förändringar som innebär krav på omställningar som kan vara svåra att genomföra i ett kortare perspektiv. Andra faktorer som påverkar möjligheten att nå

balans är kontinuerliga befolkningsminskningar. Regeringens förslag till ett förändrat utjämnings-system innebär att ett mindre antal av de kommuner som i SCB:s enkät uppgivit att de inte kommer att klara balanskravet år 2000 får ökade bidrag vid omläggningen. Bland de kommuner och landsting som enligt planerna precis klarar balanskravet finns emellertid också ett antal som kommer att få minskade bidrag. Effekterna av omläggningen begränsas dock av de införande-regler som föreslås och som ger möjligheter att under en femårsperiod successivt anpassa kostnaderna. Utjämningsystemet syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner respektive landsting men beaktar inte de skillnader som finns i utgångsläget.

9.3.5 Särskilda insatser

Sedan år 1996 disponerar regeringen medel för bidrag till särskilda insatser i kommuner och landsting (prop. 1994/95:150, bil. 7 s. 64). Syftet med dessa medel är 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. En del av bidraget har också fördelats till flyktingkostnader, till omstruktureringsprojekt och till förebyggande hiv/aids-verksamhet.

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). Besluten 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.

Regeringen har från år 1996 och fram till idag tagit emot 86 ansökningar om bidrag för särskilda insatser från kommunerna och fyra ansökningar från landstingen. Efter prövning av varje enskilt fall har regeringen fattat beslut om bidrag till 13 kommuner. Bostadsdelegationen har tagit emot 62 ansökningar varav 38 ansökningar har

överlämnats från regeringen. Delegationen har hittills fattat beslut om stöd till fyra kommuner. Överläggningar om stöd pågår för närvarande med ytterligare 23 kommuner.

I de fall där beslut om stöd fattats har dessa föregåtts av överläggningar som lett fram till avtal som godkänts av respektive kommunfullmäktige och Bostadsdelegationens styrelse. Kommunerna har därigenom åtagit sig att genomföra rekonstruktionsåtgärder i sina bostadsföretag. Delegationen har även på regeringens uppdrag träffat en överenskommelse med en kommun där avtal senare slöts med regeringen.

De kommuner som regeringen och Bostadsdelegationen beviljat bidrag efter särskild ansökan har en svår ekonomisk situation där ett flertal faktorer ofta samverkar. Flertalet har en hög arbetslöshet som i sin tur ofta inneburit höga kostnader för socialbidrag. Dessa kommuner har även en negativ befolkningsutveckling och har i allmänhet genomfört ett antal åtgärder för att minska underskotten i verksamheten, men ekonomin visar ändå på en negativ utveckling. Flera har tillskjutit stora belopp till bostadsföretagen vilket ytterligare försämrat en redan svag kommunal ekonomi. Bidrag har även lämnats till Trosa kommun som efter jordskredet i Vagnhärad drabbats av mycket stora kostnader, vilket innebar att kommunen av detta skäl kunde få problem med att klara en ekonomi i balans.

Bostadsdelegationen har uppskattat det samlade behovet för en rekonstruktion av de kommunala bostadsföretagen till ca 5 miljarder kronor. Många kommuner har därutöver omfattande borgensåtaganden till förmån för bostadsrättsföreningar. Bostadsdelegationen uppskattar att de samlade åtagandena i samband med sådana rekonstruktioner uppgår till ca 3 miljarder kronor. Flertalet av landets kommuner bör dock klara dessa åtaganden utan särskilt statligt stöd. Delegationen bedömer därför att behovet av statligt stöd kan uppgå till sammanlagt 2,5 miljarder kronor.

9.3.6 Sammanfattande bedömning av förutsättningarna för kommuner och landsting att klara balanskravet

Beslutet om att införa ett krav på ekonomisk balans togs av riksdagen i juni 1997. Kommuner och landsting har därigenom haft tid för att anpassa verksamheten, även om omstrukturerings-

arbetet i utgångsläget kommit olika långt och förutsättningarna i övrigt varit olika.

Utjämningsystemet skall på sikt skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting att kunna erbjuda sina invånare en bra skola, vård och omsorg. Det sker genom en långtgående utjämning av skatteinkomster och strukturellt betingade kostnader. De förslag till förbättringar av kostnadsutjämnningen som nu läggs avses skapa mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

För de kommuner vars ekonomiska situation påverkats av stora åtaganden för boendet finns möjligheter att få stöd för att överbrygga svårigheterna genom de särskilda medel som avsatts för detta ändamål. Regeringen bedömer att många av de kommuner som har stora ekonomiska problem till följd av åtaganden för bostadsföretag eller borgensåtaganden till förmån för bostadsrättsföreningar kommer att få hjälp av Bostadsdelegationen under åren 1999 och 2000.

Genom att uppnå ekonomisk balans kan kommuner och landsting skapa förutsättningar för att klara av att hantera framtida utmaningar, inte minst mot bakgrund av de växande anspråken inom äldreomsorgen.

Balanskravet ställer stora krav på politiker i kommuner och landsting att göra nödvändiga omstruktureringar och förändringar i verksamheten. Möjligheterna att nå en ekonomi i balans styrs i stor utsträckning av den enskilda kommunen och landstinget. Att på kort sikt prioritera verksamheten på bekostnad av en stabil ekonomi kan leda till stora negativa effekter för verksamheten på längre sikt. Kommuner och landsting skall inte använda sin förmögenhet för att täcka löpande behov och det är inte heller rimligt att skjuta kostnaderna på framtida generationer.

Det är därför viktigt att kommuner och landsting fortsätter det påbörjade arbetet med omstrukturering och omprioriteringar i verksamheten.

Regeringen vill sammanfattningsvis betona vikten av att balanskravet uppnås redan från år 2000. De kommuner och landsting som inte uppnår ett positivt resultat år 2000 kommer annars att få problem att återställa det egna kapitalet senast år 2002. De beslutade och i denna proposition aviserade ökningarna av statsbidragen, de ytterligare skatteinkomster som tillförs sektorn samt en förbättrad samhällsekonomisk utveckling lägger en god grund för kommuner och landsting att klara kravet på en ekonomi i balans

utan att kommunernas och landstingens skatteuttag höjs.

Regeringen avser att även i fortsättningen noga följa utvecklingen och kommer att inleda en dialog med de kommuner och landsting som av någon anledning kan få problem att nå balans i ekonomin, om vilka åtgärder de kan vidta.

9.4 Ökade satsningar på kommuner och landsting

9.4.1 Höjda statsbidrag och ökade skatteinkomster

Regeringens bedömning: För att fortsätta värna kvaliteten i skolan, vården och omsorgen och för att minska behovet av att höja kommunalskatterna, höjs nivån på statsbidragen med 4 000 miljoner kronor från och med år 2000. Utöver den höjning av det generella statsbidraget med 2 000 miljoner kronor år 2001 som aviserades i budgetpropositionen för 1999 bedömer regeringen att en ytterligare nivåhöjning av det generella statsbidragen med 2 000 miljoner kronor kan genomföras redan år 2001.

För år 2002 bedömer regeringen att ett resurstillskott om 1 000 miljoner kronor kan tillföras utgiftsområdet till följd av de förändringar som kommer att ske på försvarsområdet.

För att bidra till finansieringen för att stegvis genomföra en allmän förskola och maxtaxa i barnomsorgen förs medel från detta utgiftsområde till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning. År 2001 överförs 1 700 miljoner kronor och år 2002 uppgår överföringen till 1 290 miljoner kronor.

Skälen för regeringens bedömning: I de föregående avsnitten har regeringen redovisat sin syn dels på utvecklingen de närmaste åren inom skolan, vården och omsorgen, dels på förutsättningarna för enskilda kommuner och landsting att uppnå balanskravet. Regeringen överlämnar samtidigt med denna proposition förslag till vissa ändringar i högkostnadsskyddet för läkemedel, förslag om höjning av pensionstillskottet och det särskilda grundavdraget. Därutöver har Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet aktualiserat vissa frågor om finansieringsprincipens tillämpning m.m. Mot denna bak-

grund gör regeringen följande bedömningar av utgiftsområdet för de närmaste åren.

Regeringen bedömer att statsbidragen till kommuner och landsting bör öka med ytterligare 4 000 miljoner kronor år 2000. Dessutom föreslår regeringen att kommuner och landsting tillförs ytterligare skattemedel år 2000 genom att den statliga inkomstskatt om 200 kronor som alla skattskyldiga med förvärvsinkomst betalar tillförs kommuner och landsting även detta år.

Regeringen aviserade i budgetproposition för 1999 att de generella statsbidragen till kommuner och landsting skulle öka med ytterligare 2 000 miljoner kronor år 2001. I samband med detta uttalade regeringen att ett flertal kommunalekonomiska frågor är aktuella under kommande år, t.ex. utjämningsystemet för kommuner och landsting, generella statsbidrag och maxtaxa i barnomsorgen, till vilken denna resursökning kan utgöra en delfinansiering.

Regeringen bedömer att det tidigare aviserade tillskottet skall användas för att bl.a. underlätta införandet av föreslagna förändringar i utjämningsystemet (prop. 1998/99:89) samt att bidra till finansieringen för att stegvis genomföra en allmän förskola och maxtaxa i barnomsorgen. Från utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner överförs därför 1 700 miljoner kronor till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning år 2001 och 1 290 miljoner kronor år 2002.

I denna proposition aviserar regeringen en ytterligare nivåhöjning av det generella statsbidraget med 2 000 miljoner kronor år 2001. För år 2002 föreslår regeringen därutöver ett resurstillskott med 1 000 miljoner kronor till följd av de förändringar som kommer att ske på försvarsområdet.

Beslutade och aviserade tillskott innebär i förhållande till 1996 års nivå en sammanlagd höjning av statsbidragen till kommuner och landsting med 25 000 miljoner kronor år 2002. I detta belopp ingår medel som tillförs utgiftsområde 16 för att fr.o.m. år 2001 stegvis genomföra en allmän förskola och maxtaxa inom barnomsorgen, (se tabell 9.6). De höjda statsbidragen bör även fortsättningsvis användas för att förbättra och förstärka kvaliteten i skolan, vården och omsorgen, för att främja sysselsättningen i kommuner och landsting och för att minska behoven av att höja kommunalskatten. De utökade skatteinkomsterna samt höjningarna av de generella statsbidragen bör ses mot bakgrund av den ökade omslutningen i det kommunala moms-systemet.

Regeringen återkommer senast i samband med 2000 års ekonomiska vårproposition om fördelningen av tillskotten mellan kommuner och landsting för år 2001. Fördelningen av de ytterligare skattemedlen år 2000 skall ske på samma sätt som år 1999.

Av ramen för år 2000 avsätts 1 071 miljoner kronor för särskilda insatser. Regeringen bedömer att det även i framtiden kan komma att finnas behov av att ge stöd till kommuner vars ekonomiska situation försvårats av annat än åtaganden för boendet. Regeringen avser att återkomma senast i samband med 2000 års ekonomiska vårproposition när det gäller det fortsatta behovet av medel för särskilda insatser.

Som ett led i regeringens arbete med uppföljning och utvärdering av den kommunala verksamheten och ekonomin kommer regeringen att ta ett initiativ för att underlätta jämförelser mellan kommuner, vilket beskrivs i avsnitt 9.5.1.

Tabell 9.6 Höjda statsbidrag till kommuner och landsting

Miljoner kronor	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Vårbudget 1997	4 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000
Budgetprop. för 1998			4 000	8 000	8 000	8 000
Vårbudget 1998		4 000	4 000	4 000	4 000	4 000
Budgetprop. för 1999					2 000	2 000
Vårbudget 1999 ¹					2 000	3 000
Ökning jämfört med 1996	4 000	12 000	16 000	20 000	24 000	25 000

¹ Inklusive överföring till Uo 16 med 1 700 miljoner kronor år 2001 och 1 290 miljoner kronor år 2002.

9.4.2 Beräkning av ramen för utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner år 2000

För år 1999 omfattar utgiftsområdet sammanlagt 103 565 miljoner kronor, varav 78 680 miljoner kronor avser generellt statsbidrag till kommuner och landsting, 1 014 miljoner kronor avser bidrag för särskilda insatser i vissa kommuner och landsting och 21 270 miljoner kronor avser utjämningsbidrag till kommuner och landsting. Utjämningsbidraget motsvaras av en lika stor avgift på statsbudgetens inkomstsida. Under år 1999 finns också ett anslag om 2 600 miljoner kronor som avser bidrag till kommunernas och landstingens skatteinkomster för år 1997. Till detta kommer 0,7 miljoner kronor som avser bidrag till Rådet för kommunal redovisning.

I tabellen nedan redovisas en preliminär beräkning av ramen för åren 2000–2002 med beaktande av de tillskott som regeringen aviserar i denna proposition. Övriga förändringar kommenteras nedan.

Tabell 9.7 Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner åren 2000-2002

Miljoner kronor	2000	2001	2002
Ram enl. budgetprop 1999	105 087	107 267	107 477
Tillskott	0	2 000	3 000
Överföring till U016	0	-1 700	-1 290
Utgiftsbegränsning på särskilda insatser	-9	-9	-9
Minskad omslutning i utjämningsystemet till följd av det nya förslaget	-2 849	-2 849	-2 849
<i>Regleringar enligt finansieringsprincipen</i>			
Stat/kyrka reformen	-12	-12	-12
Summa	102 217	104 697	106 317

Ramen för utgiftsområdet höjs med 2 000 miljoner kronor fr.o.m. år 2001. För år 2002 tillförs utgiftsområdet 1 000 miljoner kronor till följd av de förändringar som kommer att ske på försvarsområdet.

Från utgiftsområdet överförs 1 700 miljoner kronor till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning år 2001 och 1 290 miljoner kronor år 2002 för att bidra till finansieringen för att stegvis genomföra en allmän förskola och maxtaxa i barnomsorgen.

Resterande del av de aviserade tillskotten dvs. 300 miljoner kronor år 2001 och 710 miljoner

kronor år 2002 skall bl.a. underlätta införandet av förändringarna i utjämningsystemet för kommuner och landsting (prop. 1998/99:89).

Regeringens förslag till förändringar i utjämningsystemet för kommuner och landsting leder till att omslutningen i systemet, dvs. både utjämningsbidrag och utjämningsavgifter, minskar. För år 1999 visar den slutliga beräkningen från SCB att utjämningsbidraget blev 744 miljoner kronor lägre än det anvisade anslaget. Omslutningen för år 2000 beräknas med hänsyn till de förslag som läggs preliminärt komma att uppgå till 18 421 miljoner kronor vilket är 2 105 miljoner kronor lägre än under år 1999. Sammanlagt minskar utjämningsbidraget således med 2 849 miljoner kronor jämfört med vad som redovisades i 1998 års ekonomiska vårproposition. Utjämningsavgifterna, vilka redovisas på inkomstsidan, minskar med motsvarande belopp.

Ramen minskar därutöver med 9 miljoner kronor till följd av vissa utgiftsbegränsande åtgärder.

Regleringar enligt finansieringsprincipen

Med anledning av att riksdagen fattat ett principbeslut om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan (prop. 1995/96:80, bet. 1995/96:KU12, rskr 1995/96:84) får kommunerna minskade kostnader till följd av att deras medverkan vid de kyrkliga valen upphör. Med utgångspunkt från betänkandet Stöd, skatter och finansiering (SOU 1997:45) har sänkningen av kostnadsnivån för de borgerliga kommunerna beräknats till ca 12 miljoner kronor. Med anledning härav minskar det generella bidraget till kommunerna från år 2000 med 12 miljoner kronor.

Övrigt

Regeringen föreslog i propositionen Transportpolitik för en hållbar utveckling (prop. 1997/98:56) att fordonskatten för bussar skulle höjas fr.o.m. den 1 januari 1999. För att motverka kostnadsökningar inom lokal och regional busstrafik bör berörda landsting och kommuner kompenseras. Frågan om bl.a. utformningen och höjningen av fordonskatten för bussar har genom tilläggsdirektiv överlämnats till Trafikbeskattningsutredningen (dir 1996:37). Regeringen avser att återkomma angående fordonskatten för bussar under hösten 1999 sedan utredningens förslag remitterats.

9.4.3 Andra satsningar som påverkar kommuner och landsting

Förutom höjningarna av de generella statsbidragen görs flera satsningar inom andra områden som har positiva effekter för kommuner och landsting.

Riksdagen antog i juni 1998 regeringens förslag till Nationell handlingsplan för äldrepolitiken som innehåller åtgärder och resursförstärkningar avseende äldreomsorgen mellan åren 1999 och 2001. Sammanlagt kommer ca 1 000 miljoner kronor att satsas på äldreomsorgen under dessa år.

Regeringen fortsätter prioriteringen av arbetet med att stärka utbildningens kvalitet och har föreslagit ett tiopunktsprogram för kvalitet och likvärdighet i skolan. Under perioden 1999 till 2001 genomförs ett IT-program för skolan till en kostnad av ca 1 500 miljoner kronor. Vissa delar av dessa satsningar kommer att förlängas så att de pågår även år 2002.

I Storstadspolitiska propositionen föreslogs att lokala utvecklingsavtal skall tecknas av stat och kommun för de utsatta bostadsområdena. För åren 1999 till 2001 har ca 1 000 miljoner kronor avsatts för detta ändamål. Som ett led i att förstärka barnomsorg och skola samt vuxenutbildning i storstadsregionerna har sammanlagt 660 miljoner kronor avsatts. Även medel inom andra politikområden har avsatts för detta ändamål. Totalt satsas således ca 2 000 miljoner kronor för insatser i de utsatta bostadsområdena inom storstadsregionerna. Regeringen kommer i budgetpropositionen att föreslå anslag för utvecklingsinsatser i storstädernas utsatta bostadsområden även för år 2002.

För att främja en ekologiskt hållbar utveckling har riksdagen beslutat om medel till lokala investeringsprogram. Totalt beräknas ca 6 500 miljoner kronor gå till lokala investeringsprogram. Regeringen har föreslagit att tidsperioden för de lokala investeringsprogrammen bör utsträckas genom att resurserna för perioden 1999-2001 förskjuts så att bidrag även kan utbetalas under 2002. Därmed beräknas ca 40 kommuner per år få stöd för lokala investeringsprogram.

År 1997 inleddes den femåriga satsningen på vuxenutbildning, kunskapslyftet. Under åren 1998 och 1999 har antalet platser successivt ökat. Regeringen föreslår att kunskapslyftet i stort ligger kvar på samma nivå som år 1999 fram till och med första halvåret 2002, vilket innebär att den tidigare planerade utbyggnaden inte kan komma

till stånd. Satsningen fortsätter därefter på en lägre nivå under andra halvåret år 2002. Regeringen avser att under år 2000 återkomma till riksdagen, efter det att underlag lämnats av den parlamentariska kunskapslyftskommittén, om perioden efter år 2002.

Regeringen tillsatte år 1997 en särskild utredare för att se över den statliga regleringen och tillsynen över kommunal verksamhet. Utredaren lämnade i augusti år 1998 betänkandet Minska regleringen av kommuner och landsting (SOU 1998:105) till regeringen. Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet. Det är regeringens bedömning att ytterligare avregleringar kan underlätta arbetet med omstrukturering och omprioritering.

9.5 Övriga frågor

9.5.1 Uppföljning och utvärdering av kommuner och landsting

Det är av stor betydelse för staten att kunna följa hur den kommunala ekonomin och verksamheten utvecklar sig i förhållande till de av riksdagen beslutade målen för bl.a. skola, vård och omsorg samt kravet på en ekonomi i balans, inte minst mot bakgrund av de ökade statsbidragen. Riksdagen har också vid ett flertal tillfällen betonat vikten av en väl fungerande uppföljning av kommuner och landsting.

Regeringen aviserade i 1998 års ekonomiska vårproposition att arbetet med att förbättra och utveckla uppföljningen och utvärderingen av verksamheten och ekonomin bör intensifieras. Som ett led i detta arbete tillsatte regeringen i maj 1998 en interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att utveckla uppföljningen av verksamhet och ekonomi i kommuner och landsting. I uppdraget ingår bl.a. att lämna förslag till åtgärder för att på längre sikt åstadkomma en väl fungerande uppföljning av målluppfyllelse och resursanvändning i den kommunala verksamheten. En slutsatsgruppen dragit är att bristen på relevanta kvalitetsmått inom flera verksamheter är påfallande. Arbetsgruppen har också utarbetat en metod att ur befintlig statistik om enskilda kommuner, väga samman uppgifter om prestationer och kostnader i de prioriterade verksamheterna, skola och omsorg. Resultatet av detta presenteras i regeringens skrivelse Utvecklingen inom den kommunala sektorn (skr. 1998/99:97).

Inom Regeringskansliet pågår för närvarande flera projekt för att utveckla mål- och resultatstyrningen inom offentlig sektor. I arbetet med att utveckla uppföljningen av den kommunala sektorn ingår bl.a. att vidareutveckla och förtydliga befintliga nationella mål för skola, vård och omsorg och förbättra det statistiska underlaget för att tydligare kunna följa måloppfyllelsen. Hittills har arbetet bl.a. visat att det i vissa fall kan finnas otydligheter om huruvida det är effektmål angivna i lag eller i proposition som är styrande för verksamheten i kommuner och landsting. Regeringen avser att kontinuerligt presentera resultatet av det fortsatta arbetet i kommande års skrivelser om utvecklingen inom den kommunala sektorn.

Utvecklad uppföljning av kommuner och landsting

Uppföljningen av den kommunala verksamheten har blivit bättre. Det finns samtidigt ett ökat behov av en samlad rapportering om utvecklingen i kommunsektorn, inte bara hos riksdagen utan även hos regeringen, hos allmänheten och inte minst kommuner och landsting själva.

Uppföljningen och utvärderingen av den kommunala verksamheten ligger bl.a. till grund för statsmakternas beslut om såväl dimensioneringen av resurser till kommuner och landsting som för ställningstaganden till de ramar och regler som i övrigt styr verksamheten. Bristande kvalitet i underlaget kan leda till en felaktig beskrivning av förhållandena och risken finns att bedömningar och beslut därför inte blir tillräckligt underbyggda. Mot den bakgrunden vill regeringen förespråka en ökad satsning på bredare studier av resursutnyttjande och effektivitet i de system som avser kommunala kärnverksamheter. I detta sammanhang kan som ett exempel på ett kvalitativt välutvecklat underlag nämnas Socialstyrelsens granskning av hälso- och sjukvården som genomfördes under inledningen av år 1999.

Det är också angeläget att utveckla mått som beskriver kvalitet och måloppfyllelse främst i de prioriterade verksamheterna för att kunna göra en bättre bedömning av tillståndet i den kommunala sektorn.

Det är även av stor vikt att både landsting och kommuner samt regeringen snabbt uppmärksammas på eventuella kvalitetsbrister i den kommunala kärnverksamheten.

Utveckling av en kommunal databas förbättrar produktivitet och effektivitet i kommuner och landsting

Enligt regeringens bedömning behövs ett komplement till nuvarande uppföljning som ska underlätta och förbättra både kommunernas, landstingens och statens samlade uppföljning av verksamhet och ekonomi. Om kommunerna och landstingen har tillgång till jämförande statistik av tillförlitlig kvalitet bör detta kunna bli ett medel för dem själva att initiera åtgärder som leder till att verksamheten bedrivs effektivare. Det ligger således ett nationellt intresse i att kommuner och landsting jämför sig med varandra så att det leder till att det samhällsekonomiska utrymmet används på ett mer effektivt sätt. En uppföljning som baseras på aktiva jämförelser inom kommunsektorn bör också kunna stödja de statliga sektorsmyndigheternas arbete med utvärdering av verksamheten i sin sektor.

För att skapa förutsättningar för en bättre samlad uppföljning och aktiva jämförelser bör en kommunal databas successivt byggas upp. En sådan databas kommer enligt regeringens bedömning att ställa krav på ett förbättrat samarbete mellan statistikansvariga myndigheter, enskilda kommuner och landsting samt Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. I en första fas genomförs en projektverksamhet för att utveckla en provdatabas för kommunerna och deras verksamheter inom skola och omsorg.

Arbetet med en provdatabas kommer att bedrivas i nära samarbete med företrädare för kommuner, berörda statliga myndigheter och Svenska Kommunförbundet. Ett antal kommuner kommer att beredas möjlighet att aktivt delta i och bidra till utvecklingen av underlaget för uppföljning. Arbetet bör primärt utgå från ett sektorsövergripande perspektiv så att en samlad uppföljning av de prioriterade verksamheterna möjliggörs. En viktig del i projektverksamheten är att försöka hitta gemensamma mått som beskriver kvalitet och måloppfyllelse i verksamheterna. En viktig förutsättning för ett bra resultat av projektet är att de kommuner som engageras kan bidra med kunskap om och erfarenheter av uppföljning av de prioriterade verksamheterna. Resultatet av arbetet bör kunna föreligga senast i augusti år 2000.

9.5.2 Systemet för ersättning för viss mervärdesskatt till kommuner och landsting

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för år 1999 att en översyn av det särskilda systemet för ersättning för viss mervärdesskatt skulle göras. Under hösten tillsattes en särskild utredare (dir. 1998:10) med uppgift att analysera olika frågor inom systemet. Utredningen har den 18 mars lämnat ett delbetänkande till Finansdepartementet.

I det följande redovisas i korthet utredningens resultat från det första delbetänkandet. Utredningen har särskilt analyserat den ökade omslutningen på landstingssidan mellan åren 1997 och 1998, då den relativa ökningen varit störst. Utredningen kan sammanlagt förklara ca 990 miljoner kronor av den totala ökningen om ca 1,1 miljarder kronor. Den största enskilda förklaringen är att utbetalningarna avseende mervärdesskatt på investeringar ökade med ca 450 miljoner kronor.

Andra förklaringar är att landstingen fr.o.m. år 1998 har tagit över kostnadsansvaret för läkemedel samt visst kostnadsansvar för förbrukningsartiklar i samband med inkontinens. Detta innebär att utbetalningarna från systemet ökar med ca 300 miljoner kronor. Landstingen har dock

erhållit kompensation för dessa ökade utgifter för mervärdesskatt genom höjda statsbidrag.

Ytterligare en förklaring är att landstingskontot till följd av huvudmannaskapsförändringar har belastats med utbetalningar som normalt sett hade skett från kommunkontot. Med anledning av detta skall efter överenskommelse mellan Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet ca 240 miljoner kronor föras från kommunkontot till landstingskontot.

Över tiden har kommuner och landsting fått täcka den ökade omslutningen genom höjda avgifter till systemet. I propositionen 1995/96:64 Vissa kommunalekonomiska frågor angav dock regeringen att det inte stod i överensstämmelse med ambitionerna att få bättre kontroll över statsfinanserna att behålla den ordning som gällde under år 1995, dvs. att staten finansierade systemet.

Utredaren skall senast den 1 oktober 1999 lämna en slutredovisning av sitt arbete. En av de frågor som skall analyseras är hur väl systemet uppfyller sitt egentliga syfte, dvs. att skapa konkurrensneutralitet vid kommuners och landstings val mellan att utföra verksamhet i egen regi eller upphandla verksamheten från en näringsidkare, och om det finns alternativa sätt att åstadkomma konkurrensneutralitet.