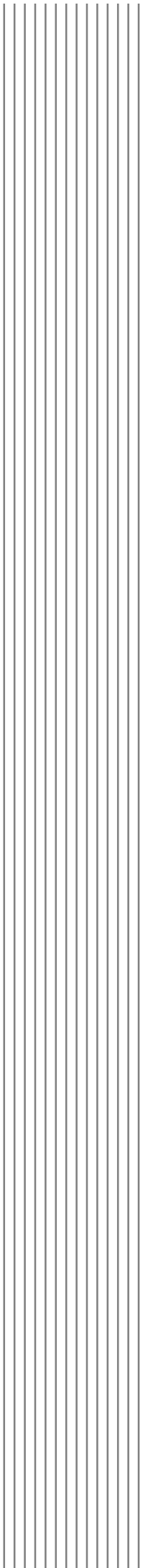


8

# Kommunsektorn





## 8 Kommunsektorn

### 8.1 Allmänna förutsättningar

Den svenska välfärden bygger i stor utsträckning på att verksamheten i kommuner och landsting fungerar väl. Kommuner och landsting är i sin tur beroende av stabila förutsättningar vad gäller bl.a. ekonomi och regelsystem, för att kunna bedriva sin verksamhet på ett effektivt sätt.

Under en stor del av 1990-talet har den allmänna ekonomiska situationen ställt krav på stora omställningar och neddragningar i kommuner och landsting. Detta har bl.a. inneburit en starkt minskad kommunal sysselsättning samtidigt som det har skett en generell ökning av arbetslösheten. Det har också lett till ett ökat förändringstryck på den kommunala verksamheten. De nödvändiga förändringarna har till stor del kunnat klaras utan kraftiga försämringar i verksamheten.

Regeringen träffade i mars 1996 en överenskommelse med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Syftet var att ge kommuner och landsting stabila planeringsförutsättningar för åren 1997 och 1998. Överenskommelsen innebar att förbunden bl.a. åtog sig att verka för att kommuner och landsting undvek att säga upp fast anställd personal och att kommuner och landsting inte höjde kommunalskatten. Regeringen åtog sig att hålla statsbidragen nominellt oförändrade samt att ekonomiskt reglera nya och ändrade regler som påverkar det kommunala skatteunderlaget och det kommunala utgiftstrycket.

Under det senaste året har emellertid den kommunala sysselsättningen fortsatt att minska. Ett viktigt skäl till detta är att kommuner och landsting strävar efter att nå en kostnadsnivå som är långsiktigt hållbar sett till de förväntade intäkterna, inte minst mot bakgrund av regeringens förslag om ett kommunalt balanskrav.

Den kommunala verksamheten håller generellt sett en hög kvalitet. En del tecken tyder dock på att kvaliteten i vissa delar av den kommunala verksamheten har påverkats negativt. Fortsatta rationaliseringar de närmaste åren riskerar att medföra kvali-

tetsförsämringar och ger samtidigt negativa sysselsättningseffekter som inte är acceptabla med nuvarande höga arbetslöshetsnivå. Dessutom kommer befolkningsutvecklingen framöver att göra att behoven ökar inom vissa verksamheter, främst skolan och äldreomsorgen.

Behovsökningen skall ställas mot de besparingar som har gjorts inom sektorn, och kan därför bli svår att klara inom sektorns nuvarande ekonomiska ramar om kvaliteten skall kunna hävdas. Regeringen bedömer mot denna bakgrund, och med hänsyn till det förbättrade samhällsekonomiska läget, att det nu finns utrymme för en ökad satsning på de kommunala kärnverksamheterna vård, omsorg och skola.

Regeringen bedömer att statsbidragen till kommuner och landsting bör öka med 4 000 miljoner kronor för år 1997 och med sammanlagt 8 000 miljoner kronor fr.o.m. år 1998. Det ökade bidraget till kommunerna fördelas genom det nuvarande generella bidraget, varav en del som ett åldersrelaterat bidrag som syftar till att stödja skolan och äldreomsorgen. Det ökade bidraget till landstingen fördelas helt via det generella statsbidraget. En del av det ökade statsbidraget avsätts för särskilda insatser för kommuner och landsting med en svår ekonomisk situation.

Det ökade statsbidraget förutsätts bidra till en betydande positiv sysselsättningseffekt i förhållande till vad som annars varit möjlig och till att upprätthålla och vidareutveckla en god kvalitet i vården, omsorgen och skolan. Kommuner och landsting skall inför budgetpropositionen i september redovisa vilka åtgärder de avser att vidta för att tillmötesgå regeringens och riksdagens prioriteringar med anledning av det ökade statsbidraget. Regeringen kommer att noggrant följa effekterna av det ökade statsbidraget.

Regeringen föreslår också att tidpunkten för införande av balanskravet blir densamma för kommuner som för landsting, nämligen år 2000.

Regeringen aviserar i denna proposition också ett antal andra förslag som ytterligare förbättrar förutsättningarna för kommuner och landsting. Det gäller främst förslag på arbetsmarknadspolitikens och ut-

bildningspolitikens områden, samt miljöområdet (Hållbar utveckling).

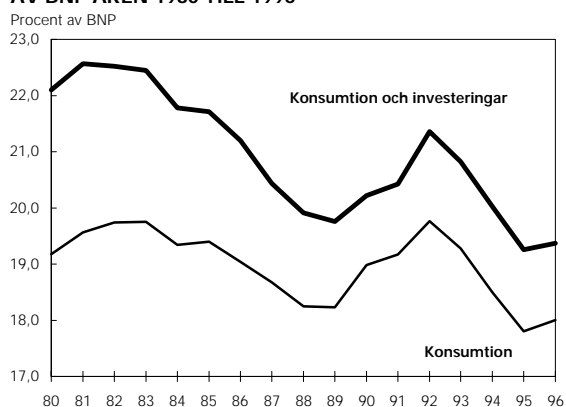
Kommuner och landsting kommer genom dessa åtgärder att få väsentligt förbättrade förutsättningar att bedriva sin verksamhet. Insatserna innebär att välfärden kan upprätthållas och att människors behov bättre tillgodoses. Den kommunala sektorn får också utrymme för att hålla en högre sysselsättningsnivå, vilket bidrar till regeringens mål att halvera den öppna arbetslösheten.

## 8.2 Kommunsektorns ekonomiska utveckling

### 8.2.1 Kommunsektorn i samhällsekonomin

Kommunsektorn i Sverige svarar för en stor del av välfärden och utgör därmed en betydande del av samhällsekonomin. Nedanstående diagram visar utvecklingen av den kommunala konsumtionens och de kommunala investeringarnas andel av bruttonationalprodukten (BNP) och ger information om hur stor del av landets samlade resurser som används för kommunal verksamhet. Uppgifterna för år 1996 är preliminära.

DIAGRAM 8.1  
KONSUMTIONENS OCH INVESTERINGARNAS ANDEL  
AV BNP ÅREN 1980 TILL 1996



Källa: Statistiska centralbyrån och Inrikesdepartementet.

Utvecklingen de inledande åren på 1990-talet beror bl.a. på en stagnerande BNP-utveckling. Förändringen från och med år 1992 följer av en reell minskning av den kommunala konsumtionsvolymen på sammanlagt drygt fyra procent till och med år 1996. Därmed ligger konsumtionsvolymen på samma nivå som under slutet av 1980-talet.

### 8.2.2 Utvecklingen fram till år 1996

#### *Inkomster, utgifter och finansiellt sparande*

Kommunsektorns inkomster består till största delen (69 %) av kommunalskatter. Den näst största inkomstkällan för kommuner och landsting är statsbidrag (19 %) varav de generella statsbidragen år 1996 uppgick till 57 miljarder kronor<sup>1</sup> och de specialdestinerade till 18 miljarder kronor. Dessutom finns ett utjämningsbidrag till kommuner och landsting som år 1996 uppgick till 21 miljarder kronor. Utjämningsbidraget motsvaras av en lika stor utjämningsavgift som betalas till staten. År 1996 beräknas inkomsterna för kommunsektorn preliminärt ha ökat med 1,5 % i löpande priser.

Utgifterna består av konsumtion, transfereringar och investeringar. Den största utgiftsposten är konsumtion som till övervägande del utgörs av löner och arbetsgivaravgifter. Den kommunala konsumtionen redovisas efter avdrag för inkomster i form av avgifter och försäljningsmedel i den skattefinansierade verksamheten. År 1996 minskade konsumtionsvolymen (konsumtionen mätt i fasta priser) preliminärt med 0,9 % för sektorn. Samma år ökade kommunsektorns totala utgifter något i löpande priser enligt preliminära uppgifter samtidigt som de totala transfereringarna minskade.

Skillnaden mellan inkomster och utgifter utgör sektorns finansiella sparande. Efter att ha varit negativt under andra halvan av 1980-talet var det finansiella sparandet kraftigt positivt under åren 1992 och 1993. Därefter blev det åter negativt åren 1994 och 1995. Preliminära uppgifter för år 1996 tyder på ett något ökat underskott i sparandet. De minskningar av konsumtionsvolymen som genomförts i sektorn har således inte räckt för att helt kompensera för inkomsternas långsamma ökningstakt under dessa år.

TABELL 8.1 KOMMUNSEKTORNENS FINANSIELLA SPARANDE ÅREN 1992-1996  
Miljarder kronor, löpande priser

| ÅR                    | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 <sup>1</sup> |
|-----------------------|------|------|------|------|-------------------|
| Finansiellt sparande  | 15,6 | 10,0 | -3,6 | -3,5 | -4,5              |
| <i>varav</i>          |      |      |      |      |                   |
| - kommuner            | 9,3  | 3,1  | -4,2 | -1,6 | -3,5              |
| - landsting           | 6,2  | 7,6  | 0,8  | 0,7  | 0,8               |
| - övriga <sup>2</sup> | 0,1  | -0,7 | -0,2 | -2,6 | -1,8              |

<sup>1</sup> Preliminärt utfall.

<sup>2</sup> Kyrkokommuner och kommunalförbund.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Kommunsektorns positiva finansiella sparande åren 1992 och 1993 berodde bl.a. på den tvååriga efter-

<sup>1</sup> Nationalräkenskaperna redovisar därefter ett avdrag på 19 miljarder kronor för kommunernas och landstingens tillskott till det inomkommunala mervärdesskattesystemet.

släpningen i det gamla systemet för utbetalning av kommunalskatte medel samt nedväxlingen i pris- och löneökningstakten under dessa år. Åren 1994 och 1995 uppvisade sektorn ett sparandeunderskott som kan hänföras till kommuner samt kyrkokommuner och kommunalförbund. Preliminära uppgifter för år 1996 ger en liknande bild av det finansiella sparandet. Underskottet i det finansiella sparandet år 1996 motsvarar ca 1,1 % av de totala inkomsterna i sektorn.

### Ekonomiskt resultat och ställning

Medan det finansiella sparandet mäter skillnaden mellan inkomster och utgifter, utgör det ekonomiska resultatet skillnaden mellan intäkter och kostnader. De två sistnämnda begreppen är inkomster och utgifter periodiserade till ett visst verksamhetsår.

Årets resultat, dvs. förändring av eget kapital, uppgick år 1995 till 2,9 miljarder kronor för kommunerna. Verksamhetens nettokostnader ökade med 2 % mellan åren 1994 och 1995. Skatteintäkter och generella statsbidrag ökade med drygt 5 %. Ökningen av skatteintäkterna beror främst på den slutavräkning på 1994 års skatteinkomster (ca 3 miljarder kronor) och delavräkning på 1995 års skatteinkomster (ca 2 miljarder kronor) som redovisas år 1995. Dessutom höjdes den genomsnittliga skattesatsen vilket ökade kommunernas skatteinkomster för år 1995. Dessa är också de huvudsakliga förklaringarna till att årets resultat förbättrades mellan åren 1994 och 1995.

TABELL 8.2 KOMMUNERNAS RESULTATRÄKNING  
ÅREN 1992-1995  
Miljarder kronor, löpande priser

| ÅR                                                         | 1992          | 1993          | 1994          | 1995          |
|------------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Verksamhetens intäkter                                     | 123,8         | 81,8          | 81,7          | 80,1          |
| Verksamhetens kostnader                                    | -263,2        | -264,0        | -269,5        | -275,5        |
| <b>Verksamhetens netto-<br/>kostnader</b>                  | <b>-139,4</b> | <b>-182,3</b> | <b>-187,8</b> | <b>-195,4</b> |
| Skatteintäkter                                             | 160,9         | 160,6         | 168,8         | 179,9         |
| Generella statsbidrag                                      | 4,1           | 35,9          | 31,3          | 31,3          |
| Finansnetto                                                | -5,1          | -3,4          | -1,8          | -1,0          |
| <b>Resultat efter skattein-<br/>täkter och finansnetto</b> | <b>20,5</b>   | <b>10,9</b>   | <b>10,5</b>   | <b>14,7</b>   |
| Avskrivningar                                              | -8,6          | -8,8          | -9,3          | -10,0         |
| Förändringar av pen-<br>sionsskuld <sup>1</sup>            | -8,6          | -6,7          | -4,5          | -5,3          |
| Extraordinära poster                                       | 0,1           | -0,9          | 4,4           | 3,5           |
| <b>Årets resultat (förändr.<br/>av eget kapital)</b>       | <b>3,4</b>    | <b>-5,5</b>   | <b>1,1</b>    | <b>2,9</b>    |
| -exkl. pensionsskuld-<br>förändring                        | 11,9          | 1,2           | 5,6           | 8,2           |

<sup>1</sup> För år 1992 ingår även pensionsskuldens förändring avseende lärare m.fl.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Enligt en prognos för år 1996<sup>2</sup>, kommer kommunernas sammanlagda resultat efter skatteintäkter och finansnetto att försämrans med knappt 8 miljarder kronor till ca 7 miljarder kronor. Årets resultat beräknas försämrans med 4 miljarder kronor till ca -1 miljard kronor. Stora extraordinära intäkter gör att minskningen av det egna kapitalet inte blir ännu större. Det försämrade resultatet efter skatteintäkter och finansnetto beror bl.a. på att slutavräkningen på 1995 års skatteinkomster, som redovisas år 1996, var negativ med ca 1 miljard kronor, vilket skall jämföras med föregående års positiva avräkningar om totalt 5 miljarder kronor.

För de enskilda kommunerna varierade det ekonomiska resultatet kraftigt år 1995. Tretton av landets 288 kommuner redovisade ett negativt resultat efter skatteintäkter och finansnetto, vilket innebär att löpande intäkter inte täcker löpande kostnader (exklusive avskrivningar). Samtidigt hade ett sextio-tal kommuner ett positivt resultat efter skatteintäkter och finansnetto som motsvarade tio procent eller mer av avgifter, skatteintäkter och generella statsbidrag. Totalt hade 157 av 288 kommuner ett positivt årets resultat år 1995<sup>3</sup>. Enligt prognosen för år 1996 beräknas färre kommuner än år 1995, ca 70 st, komma att redovisa ett årets resultat som överstiger noll.

Ett mått på kommunernas ekonomiska ställning är soliditeten, dvs. hur stor del av kommunernas tillgångar som finansierats med egna medel. År 1995 var soliditeten exklusive pensionsskuld 59 %, vilket är densamma som år 1994. Om pensionsskulden inkluderas enligt gällande kommunal redovisningspraxis, uppgår den redovisade soliditeten till 35 % år 1995, vilket är en minskning med två procentenheter sedan år 1994.

Resultatet för landstingen förbättrades mellan åren 1994 och 1995, från ett negativt resultat på 5,3 miljarder kronor till ett negativt resultat på 2,7 miljarder kronor. Detta beror på att verksamhetens nettokostnader minskade mer (-2 %) än skatteintäkter och generella statsbidrag (-1 %) samt att förändringen av pensionsskulden var betydligt mindre år 1995 jämfört med år 1994. Minskningen av skatteintäkterna, som bl.a. följer av skatteväxling med kommunerna, begränsades av den slutavräkning på 1994 års skatteinkomster (ca 1,5 miljarder kronor) och delavräkning på 1995 års skatteinkomster (ca 1 miljard kronor) som de flesta landsting redovisar år 1995. Även för landstingen höjdes den genomsnittliga skattesatsen vilket ökade skatteinkomsterna för år 1995.

<sup>2</sup> Källa: Inrikesdepartementet.

<sup>3</sup> Källa: "Vad kostar verksamheten i din kommun. Bokslut 1995", Svenska Kommunförbundet och Statistiska centralbyrån.

TABELL 8.3 LANDSTINGENS RESULTATRÄKNING  
ÅREN 1992-1995  
Miljarder kronor, löpande priser

| ÅR                                                   | 1992         | 1993         | 1994         | 1995         |
|------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Verksamhetens intäkter                               | 24,4         | 23,6         | 23,3         | 24,0         |
| Verksamhetens kostnader                              | -112,8       | -111,8       | -117,2       | -115,8       |
| <b>Verksamhetens netto-kostnader</b>                 | <b>-88,3</b> | <b>-88,3</b> | <b>-93,9</b> | <b>-91,8</b> |
| Skatteintäkter                                       | 91,3         | 90,1         | 87,5         | 87,2         |
| Generella statsbidrag                                | 7,2          | 9,3          | 9,0          | 8,5          |
| Finansnetto                                          | -0,2         | 0,1          | 0,8          | 1,1          |
| <b>Resultat efter skatteintäkter och finansnetto</b> | <b>10,0</b>  | <b>11,2</b>  | <b>3,4</b>   | <b>4,9</b>   |
| Avskrivningar                                        | -4,5         | -4,6         | -4,3         | -4,4         |
| Förändring av pensionsskuld                          | -4,0         | -4,6         | -4,8         | -3,2         |
| Extraordinära poster                                 | -0,3         | -0,5         | 0,3          | 0,0          |
| <b>Årets resultat (förändr. av eget kapital)</b>     | <b>1,2</b>   | <b>1,5</b>   | <b>-5,3</b>  | <b>-2,7</b>  |
| - exkl. pensionsskuld-förändring                     | 5,2          | 6,1          | -0,5         | 0,5          |

Källa: Statistiska centralbyrån

Enligt en prognos för år 1996<sup>4</sup>, kommer landstingens sammanlagda resultat efter skatteintäkter och finansnetto att försämrats till 3,9 miljarder kronor och årets resultat beräknas till -3,6 miljarder kronor. Detta beror bl.a. på att slutavräkningen på 1995 års skatteinkomster, som i de flesta landsting redovisas år 1996, uppgick till ca -0,5 miljarder kronor. Detta skall jämföras med föregående års positiva avräkningar om totalt 2,5 miljarder kronor.

Aven för de enskilda landstingen varierade det ekonomiska resultatet för år 1995, dock inte lika mycket som för kommunerna. Av 23 landsting hade fem ett positivt årets resultat år 1995. Samtliga landsting utom ett hade positivt resultat efter skatteintäkter och finansnetto. Enligt prognosen för år 1996 kommer endast tre landsting att redovisa ett årets resultat som överstiger noll.

Landstingens soliditet uppgick år 1995 till 73 % exklusive pensionsskuld. Detta är en ökning med två procentenheter sedan år 1994. Om pensionsskulden inkluderas enligt gällande kommunal redovisningspraxis, uppgår den redovisade soliditeten till minus två procent år 1995, vilket är en minskning med tre procentenheter sedan år 1994. Pensionsskuldens betydelse för soliditeten är större för landstingen än för kommunerna, vilket beror på att landstingen relativt sett har en mindre omslutning i balansräkningen (undantaget pensionsskulden). Dessutom är andelen lånefinansierade anläggningstillgångar i landstingen liten.

Till kommunsektorn hör också kyrkokommuner och kommunalförbund. Deras ekonomiska omfattning är dock marginell (ca 3 % av sektorn) i jämförelse med kommuner och landsting. Kyrkokommunerna och kommunalförbunden uppvisade ett överskott i den löpande verksamheten (exklusive avskrivningar) år 1995 motsvarande 0,3 miljarder kronor. Överskottet uppgick år 1994 till 1,5 miljarder kronor. Soliditeten, exklusive pensionsskuld, uppgick år 1995 till 85 %, vilket är en minskning med tre procentenheter sedan år 1994.

### 8.2.3 Förutsättningar för de närmaste åren

Regeringen har vid upprepade tillfällen de senaste åren uttalat att det är nödvändigt att uppnå balans i den kommunala ekonomin som ett led i arbetet med att förbättra de offentliga finanserna. Redan av de finansiella beräkningar som redovisades i föregående års vårproposition (1995/96:150, bet. 1995/96:FiU10, rskr. 1995/96:304) framgick att kommuner och landsting står inför ytterligare stora anpassningsåtgärder de närmaste åren.

Regeringen uttalade också i förra årets vårproposition att utrymmet för generella skatthöjningar var starkt begränsat. Kommunalskatten uppgår år 1997 till 31,66 procent och utgör därmed ca 17 procentenheter av den totala skattekvoten på 54 procent. Spännvidden, dvs. skillnaden mellan högsta och lägsta kommunala skattesats, uppgår år 1997 till 8 kronor.

Riksdagen har i syfte att motverka fortsatta kommunala skatthöjningar och att förbättra kontrollen över de offentliga utgifterna beslutat (prop. 1995/96:213, bet. 1995/96:FiU6, rskr. 1995/96:16) att om en kommun eller landsting höjer skatten under åren 1997 och 1998 så sänks det generella statsbidraget till kommunen eller landstinget med hälften av den inkomstökning som följer av höjningen av den kommunala skattesatsen.

Bla. med anledning av taket för de offentliga utgifterna har regeringen föreslagit riksdagen att ett lagstadgat balanskrav skall införas fr.o.m. år 1999 för kommunerna och år 2000 för landstingen (prop. 1996/97:52). Förslaget innebär att kommuner, landsting och kommunalförbund varje år skall upprätta budgeten så att intäkterna överstiger kostnaderna, dvs. att resultatet är positivt. Om ett negativt resultat uppstår skall detta regleras i budgeten senast två år efter det är det negativa resultatet uppkom. Kommunsektorn som helhet kan under vissa förutsättningar, bl.a. med nuvarande investeringsnivå, klara balanskravet med ett negativt finansiellt sparande.

Utän den höjning av statsbidraget som regeringen aviserar i avsnitt 8.4 skulle den kommunala konsumtionen reallt behöva minska med drygt 3 procent under åren 1997 till och med 2000. Detta skall ses mot

<sup>4</sup> Källa: Landstingsförbundet.

bakgrund av att hittillsvarande konsumtionsminskning under åren 1992 t.o.m. 1996 uppgått till sammanlagt drygt 4 procent.

### 8.2.4 Sammanfattande bedömning

Kommunsektorn skulle med befintliga resurser stå inför ytterligare stora anpassningsåtgärder de närmaste åren. Regeringen gör även fortsättningsvis den bedömningen att utrymmet för skattehöjningar är ytterligt begränsat. Även om skatteinkomsterna till följd av skatteunderlagets utveckling bedöms öka mer än utgifterna fram till sekelskiftet är inte detta tillräckligt för att förhindra en minskning av verksamheten. En förbättring av kommuners och landstings ekonomiska förutsättningar i syfte att undvika framtida sysselsättningsminskningar kan i stort bara ske genom ökade statsbidrag.

## 8.3 Den kommunala verksamheten

### 8.3.1 Sysselsättningen

Den kommunala sektorn sysselsätter ungefär en fjärdedel av det totala antalet sysselsatta. Av de anställda utgör kvinnor ca 80 procent.

Antalet anställda i kommuner och landsting uppgick år 1996 till 1 006 000 personer. Detta är en minskning med knappt två procent sedan året innan och med knappt åtta procent sedan år 1992. Den årliga personalomsättningen i kommuner och landsting har hittills under 1990-talet uppgått till ca tio procent, vilket innebär att personalminskningarna till den absolut övervägande delen har kunnat genomföras genom naturlig avgång.

TABELL 8.4 ANTAL ANSTÄLLDA I KOMMUNER OCH LANDSTING ÅREN 1992-1996  
Tusental, inklusive verksamhetsöverföringar

|               | 1992         | 1993         | 1994         | 1995         | 1996         |
|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Kommuner      | 749          | 726          | 726          | 750          | 759          |
| Landsting     | 340          | 319          | 305          | 273          | 247          |
| <b>Totalt</b> | <b>1 088</b> | <b>1 045</b> | <b>1 039</b> | <b>1 023</b> | <b>1 006</b> |

Källa: Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet

Det totala antalet anställda i kommuner och landsting har minskat kontinuerligt sedan år 1990. Om effekten av verksamhetsöverföringar mellan kommuner och landsting exkluderas har landstingen minskat sina anställda med knappt 3 procent årligen de senaste fem åren. Detta kan jämföras med kommunerna som har minskat antalet anställda med ungefär en halv procent årligen sedan år 1992. En liten del av de anställda har också överfört till kommu-

nala bolag och till privata bolag genom entreprenader. Minskningen av antalet anställda är större än minskningen av konsumtionsvolymen, vilket bl.a. förklaras av att den genomsnittliga medelarbetstiden per anställd har ökat. Den ökade medelarbetstiden beror främst på en minskad sjukfrånvaro som i sin tur minskat behovet av vikarier.

Den kommunala sektorns betydelse för sysselsättningen varierar över landet. Sektorn har inte bara haft betydelse för välfärden i landet utan har också spelat en viktig sysselsättningspolitisk roll i de delar av Sverige som har ett svagt utvecklat näringsliv. Vissa delar av landet har således i dag en högre andel sysselsatta i kommuner och landsting i förhållande till det totala antalet sysselsatta än andra. Detta har varit möjligt bl.a. på grund av det tidigare skatteutjämningsystemet för kommuner och landsting. Det nya statsbidrags- och utjämningsystemet för kommuner och landsting som infördes år 1996 innebär för vissa kommuner och landsting stora förändringar i ekonomiska förutsättningar. På sikt kommer därför vissa kommuner och landsting att ha större krav på ekonomisk anpassning och därmed förändringar av sysselsättningen än andra.

### 8.3.2 Vård, omsorg och skola

Som beskrivits i avsnittet 8.2.2 har såväl kommuner som landsting under 1990-talet minskat sin konsumtionsvolym och därmed omfattningen av den kommunala verksamheten. Till följd av den allmänna ekonomiska situationen har dessa neddragningar varit nödvändiga för att nå balans mellan intäkter och kostnader. Neddragningarna har delvis kunnat kompenseras genom en ökad produktivitet. Hur detta har påverkat kvalitet och måluppfyllelse i verksamheterna är dock svårare att beskriva.

Regeringen överlämnar samtidigt med denna proposition en skrivelse till riksdagen om utvecklingen inom den kommunala sektorn (skr. 1996/97:118). Skrivelsen syftar bl.a. till att utgöra ett underlag för att bedöma måluppfyllelsen i de verksamheter där staten har ett helt eller delat finansieringsansvar och där kommuner och landsting ansvarar för genomförandet. Sammantaget kan sägas att förutsättningarna för att följa upp målen skiftar mellan olika verksamheter. I de verksamheter där måluppfyllelsen är mätbar varierar den dock kraftigt och det finns också skillnader mellan enskilda kommuner och landsting.

I december 1996 avlämnades betänkandet Statens uppgiftsinsamling från kommuner och landsting (SOU 1996:179). I betänkandet läggs ett antal förslag som syftar till att förbättra underlaget för den nationella uppföljningen av verksamhet och ekonomi i kommuner och landsting.

Regeringen har i den till riksdagen nyligen överlämnade skrivelsen Utvecklingsplan för förskola,

skola och vuxenutbildning - kvalitet och likvärdighet (skr. 1996/97:112) behandlat frågan om kvalitet och måluppfyllelse i skolan samt aviserat en ökad uppmärksamhet kring kvalitetssäkring i kommunerna samt på central nivå.

Hur den kommunala verksamheten kommer att utvecklas framöver påverkas bl.a. av behovet av kommunal service. En kombination av att verksamheten minskar i omfattning samtidigt som behovet av kommunal service ökar kan leda till att kvaliteten och tillgängligheten i verksamheten minskar. Hur behovet i sin tur kommer att utvecklas framöver kommer till stor del att bero på utvecklingen av befolkningens ålderssammansättning. De kommunala verksamheter som påverkas mest av antalet personer i berörda åldersgrupper är barnomsorg, skola och äldreomsorg.

Den prognostiserade utvecklingen av antalet barn och ungdomar fram till år 2000 innebär att behovet av barnomsorg beräknas minska medan behovet av grundskoleutbildning beräknas öka. Behovet av gymnasieutbildning beräknas under samma period vara oförändrat. En ökad andel äldre innebär att behovet av äldreomsorg kommer att öka, men ökningens storlek beror på vilka grupper av äldre som ökar. När det gäller hälso- och sjukvård är det svårare att bedöma behovet utifrån demografiska faktorer eftersom behovet av hälso- och sjukvård, i större utsträckning än äldreomsorg, är beroende av t.ex. förändringar i sjukdomspanorama, sjukdomsfrekvens och medicinteknisk utveckling.

Kommittén om hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation (HSU 2000) har analyserat och bedömt det framtida behovet av resurser inom äldreomsorg och hälso- och sjukvård i delbetänkandet Behov och resurser i vården - en analys (SOU 1996:163). HSU 2000 har gjort bedömningen att det är svårt att åstadkomma kostnadsminskningar i den takt som många landsting och kommuner är i färd med att genomföra, utan att det leder till att de nationella målen för hälso- och sjukvården och äldreomsorgen äventyras. Det finns enligt kommittén redan i dag brister i vården framför allt av äldre och långvarigt sjuka.

Inom äldreomsorgen är idag en ökande andel av vård- och omsorgsbehoven beroende av anhörigas insatser. Många psykiskt störda saknar ett anpassat boende och en daglig sysselsättning. Vidare ökar väntetiderna till vissa behandlingar.

En grundförutsättning för att kunna erbjuda en god vård och omsorg på lika villkor för hela befolkningen är att vården finansieras solidariskt och att tillgängliga resurser fördelas rättvist efter behov. Mot denna bakgrund är det utomordentligt viktigt att hälso- och sjukvårdens och äldreomsorgens kvalitet och tillgänglighet utvecklas på ett sådant sätt att allmänhetens förtroende för verksamheten bibehålls.

Flera utvärderingar visar att resultaten och standarden i den svenska skolan är god. Det finns dock

nya, oroande signaler om att elever med behov av särskilt stöd inte får den utbildning som de har rätt till. Det är "gråzonsbarnen" med dolda handikapp som nu kommer i kläm. Exempelvis drabbas barn med läs- och skrivsvårigheter och neuropsykiatriska problem som exempelvis MBD/DAMP i högre grad än andra när personaltätheten går ner. Dessa varningssignaler måste nu tas på allvar.

De allvarliga effekterna av att vissa ungdomar lämnar skolan med otillräckliga kunskaper visar sig först efter flera år. För att kompensera misslyckanden i tidigare skolsystem krävs då oftast betydligt mer omfattande insatser samtidigt som elevens självförtroende kan behöva byggas upp. En likvärdig skola av hög kvalitet förutsätter att alla elever får den hjälp de behöver och att stödet sätts in så tidigt som möjligt.

Utjämningsystemet för kommuner och landsting syftar bl.a. till att utjämna strukturella kostnadskillnader som beror på invånarnas ålderssammansättning så att alla kommuner och landsting skall få likvärdiga förutsättningar att bedriva sin verksamhet. Om behoven ökar till följd av en förändring i ålderssammansättningen i en enskild kommun i förhållande till det genomsnittliga behovet i landet, kompenseras denna kommun genom ett ökat utjämningsbidrag eller en minskad utjämningsavgift. På motsvarande sätt erhåller den kommun som relativt sett får minskade behov ett minskat utjämningsbidrag eller en ökad utjämningsavgift. Om kommunens ålderssammansättning däremot förändras på samma sätt som för hela landet sker i stort sett ingen kompensation i utjämningsystemet. Det ekonomiska utrymmet kan därigenom sägas minska för alla kommuner och landsting om det totala behovet av kommunal service ökar till följd av ändrad ålderssammansättning i landet.

### 8.3.3 Sammanfattande bedömning

De sysselsättningsminskningar som har genomförts i kommuner och landsting har påverkat omfattningen av den kommunala verksamheten. Det finns enligt regeringens bedömning inte något belägg för att påstå att kvaliteten i verksamheten generellt sett har försämrats men det finns oroande tecken på bristande kvalitet inom vissa områden. Det finns också exempel på att kraven har höjts för att få ta del av den kommunala servicen och att kvaliteten i vissa delar har påverkats negativt.

Behovet av kommunal verksamhet de närmaste åren kommer starkt att påverkas av hur befolkningen och dess sammansättning förändras. Förutsättningarna för den kommunala verksamheten påverkas också av möjligheterna till produktivetsförbättringar, andra förändringar i behovsbilden än de som orsakas av demografiska förändringar etc.



Regeringens bedömning är att det, med nuvarande ekonomiska förutsättningar i kombination med de ökade behoven av kommunal service, finns en stor risk för att rationaliseringskraven leder till att verksamheten och dess kvalitet påverkas på ett sätt som inte är önskvärt ur ett välfärdsperspektiv.

## 8.4 Ökade satsningar på kommuner och landsting

### 8.4.1 Höjda statsbidrag

#### Regeringens bedömning:

I syfte att främja sysselsättningen och kvaliteten i vården, omsorgen och skolan höjs statsbidragen till kommunsektorn med 4 000 miljoner kronor år 1997 och med sammanlagt 8 000 miljoner kronor fr.o.m. år 1998. Av resurstillskottet avsätts ytterligare 200 miljoner kronor år 1997, 400 miljoner kronor år 1998 och 200 miljoner kronor år 1999 för särskilda insatser i vissa kommuner och landsting. Återstående belopp tillförs det generella statsbidraget.

För att styra det förhöjda bidraget mot skolan och omsorgen kommer regeringen att, inom ramen för det generella bidraget, fördela en del av bidraget viktat efter olika åldersgrupper.

**Skälen för regeringens bedömning:** Enligt regeringens bedömning skulle fortsatta neddragningar av verksamheten i kommuner och landsting att bli nödvändiga för att med nuvarande resurser åstadkomma balans i den kommunala sektorns ekonomi fram till år 2000. Samtidigt bedöms behoven inom hälso- och sjukvård, äldreomsorg och skola öka till följd av bl.a. ändrad befolkningsstruktur.

Det är regeringens bedömning att en rejäl ökning av statsbidraget till kommuner och landsting redan år 1997 kan ge en omedelbar effekt på sysselsättningen och på kvaliteten i verksamheten.

Regeringen har noga övervägt i vilken form resurstillskottet bör ges för att det ska komma de prioriterade områdena tillgodo. Regeringens bedömning är att det bästa sättet att snabbt nå avsedd effekt är att höja det generella statsbidraget. Det är ytterst angeläget att kommuner och landsting, inom ramen för den frihet som det generella statsbidraget ger, gör prioriteringar som främjar sysselsättningen och kvaliteten i de kommunala kärnverksamheterna.

Regeringen föreslår därför i tilläggsbudgeten för år 1997 en ökning av statsbidragen redan fr.o.m. andra halvåret 1997 med 4 000 miljoner kronor.

Från och med år 1998 har regeringen avsatt ytterligare 4 000 miljoner kronor, vilket betyder sammanlagt 8 000 miljoner kronor i ökade årliga bidrag.

Denna nivå är en avvägning mellan det som regeringen anser vara möjligt inom den samhällsekonomiska ramen och behovet att värna de kommunala kärnverksamheterna utifrån de rationaliseringskrav som sektorn står inför.

Regeringen föreslår att resurstillskottet fördelas enligt tabell 8.5.

TABELL 8.5 HÖJDA STATS BIDRAG TILL KOMMUNER OCH LANDSTING ÅREN 1997-2000  
Miljoner kronor, löpande priser

|                          | 1997         | 1998         | 1999         | 2000         |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Generellt bidrag         |              |              |              |              |
| -kommuner (invånarrel.)  | 1 330        | 2 725        | 2 800        | 2 870        |
| -kommuner (åldersrel.)   | 1 330        | 2 725        | 2 800        | 2 870        |
| -landsting (invånarrel.) | 1 140        | 2 150        | 2 200        | 2 260        |
| Särskilda insatser       | 200          | 400          | 200          | 0            |
| <b>Summa</b>             | <b>4 000</b> | <b>8 000</b> | <b>8 000</b> | <b>8 000</b> |

I kommunerna kommer främst skolan och äldreomsorgen att få vidkännas ett ökat tryck de närmaste åren till följd av att berörda åldersgrupper ökar. Regeringen gör bedömningen att det behövs en förstärkning riktad mot just dessa verksamheter dels därför att de p.g.a. sin omfattning har fått genomgå stora besparingar de senaste åren, dels p.g.a. de ökade krav som övergångsvis kan komma att ställas till följd av de demografiskt betingade behovsökningarna de närmaste åren. Ett åldersbaserat bidrag innebär ett visst avsteg från de principer som ligger till grund för det år 1996 införda statsbidrags- och utjämningsystemet. Ett sådant bidrag kan emellertid förbättra förutsättningarna för kommuner med många ungdomar och äldre att bättre uppfylla målen för de aktuella verksamheterna. Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att av de ökade statsbidragen till kommunerna bör hälften fördelas i form av ett åldersrelaterat bidrag med inriktning mot verksamheterna grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg. Utifrån respektive verksamhets relativa vikt, mätt som andel av nettokostnaderna, bör bidraget fördelas efter antalet invånare i åldersgrupperna 7-15 år, 16-18 år, 65-74 år, 75-84 år samt 85 år och äldre i respektive kommun. Det åldersbaserade bidraget prövas under åren 1998-2000.

Satsningen på kommuner och landsting ligger därmed väl i linje med regeringens uttalade ambition att den offentliga sektorns verksamheter inom vård, omsorg och skola skall prioriteras. Genom tillskottet stimuleras också sysselsättningen, inte minst för kvinnor och ungdomar.

#### 8.4.2 Allmänna förutsättningar för de höjda statsbidragen

Vården, omsorgen och skolan är mycket personalintensiva. Ett samband finns således mellan mängden personal, personalens kompetens och hur väl verksamheten kan bedrivas.

Regeringens mycket klart uttalade mål är att de ökade statsbidragen till kommuner och landsting skall användas för att anställa mer personal eller att undvika att dra ner personalstyrkan så som annars hade varit nödvändigt. Tillskottet av resurser kan på så sätt både skapa positiva effekter för sysselsättningen och samtidigt bidra till en ökad kvalitet i vård, omsorg och skola.

##### *Sysselsättningen bör öka*

En schablonmässig beräkning visar att ökade bidrag i den storlek som har angivits bedöms kunna skapa utrymme för att sysselsätta ca 25 000 fler personer än vad som annars hade varit möjligt.

Regeringen har tidigare i olika sammanhang framhållit att skillnaderna i ekonomisk situation är mycket stora mellan enskilda kommuner respektive landsting. Det innebär att förutsättningarna för enskilda kommuner och landsting att klara balanskravet också varierar starkt. Vissa har fortfarande betydande besparingsbeting framför sig. Andra har redan i nuläget en betydligt bättre situation, med balans mellan intäkter och kostnader, och dessa torde t.o.m. ha utrymme för en viss standardhöjning i verksamheten. Sammantaget gör dessa skillnader att den totala sysselsättningseffekten av tillskottet är svårbedömd, men att den i huvudsak ligger i den storleksordning som angivits ovan.

Regeringen ser det som ytterst angeläget att de ökade statsbidragen används för att åstadkomma en positiv sysselsättningseffekt i förhållande till vad som annars hade varit möjligt. Det innebär att en kommun med goda ekonomiska förutsättningar bör kunna öka antalet sysselsatta, medan en kommun med en sämre ekonomi och stora kvarvarande anpassningskrav bör kunna få en lägre neddragning av personal jämfört med vad som annars skulle ha blivit fallet. I båda fallen uppstår en positiv sysselsättningseffekt.

##### *Högre kvalitet i vården, omsorgen och skolan*

Regeringen förväntar sig att resurstillskottet leder till att antalet sysselsatta inom den kommunala sektorn ökar och att resurstillskottet tillförs vården, omsorgen och skolan. Inriktningen bör vara att resurstillskottet leder till att kommuner och landsting vidtar åtgärder så att väntetiderna i sjukvården blir kortare, kvaliteten i äldreomsorgen blir högre, de psykiskt störda ges en bättre vård och omsorg och att vården i livets slutskede förbättras.

Inriktningen bör vidare vara att det ökade bidraget leder till att förstärkta resurser ges elever med be-

hov av särskilt stöd och att särskild satsning görs på miljö, natur och teknik i skolan. Avsikten med resurstillskottet är att värna sysselsättningen och verksamheten. Det innebär att resurstillskottet inte bör användas för att finansiera skattesänkningar.

Till följd av den demografiska utvecklingen bedöms behoven av kommunal verksamhet fortsätta att öka även efter sekelskiftet. Det är således nödvändigt att även i fortsättningen utnyttja befintliga resurser bättre. Regeringen vill därför framhålla att arbetet med omstrukturering och effektivisering av den kommunala verksamheten måste fortsätta även om statsbidragen nu ökar. Tillskottet samt det uppskjutna balanskravet skapar utrymme i tiden för ett mer långsiktigt omstruktureringsarbete.

#### 8.4.3 Redovisning och uppföljning

Regeringen avser att följa upp effekterna av denna satsning mycket noggrant vad gäller sysselsättningen och kvaliteten i verksamheten. Effekterna kommer att följas upp både för riket totalt och för varje enskild kommun respektive landsting.

Regeringen kommer att inför budgetpropositionen begära en redovisning från varje kommun och landsting av vilka åtgärder de avser att vidta med anledning av tillskottet. Dessa redovisningar kommer att utgöra underlag för regeringens bedömning av om åtgärderna ligger i linje med regeringens mål och riktlinjer.

Effekterna av tillskottet kommer därefter att följas upp dels genom särskilda enkäter, dels inom ramen för befintlig sektorsuppföljning.

Det är angeläget att kommuner och landsting deltar i det arbete som staten inlett för att få en allmänt förbättrad uppföljning av kommunal verksamhet och ekonomi. En utvecklad uppföljning är en förutsättning för generella statsbidrag. Denna fråga bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Även sysselsättningsutvecklingen bör på ett mer systematiskt sätt än nu följas upp löpande under året. Regeringen kommer, i samarbete med de båda kommunförbunden, att arbeta för en förbättring av denna uppföljning.

#### 8.4.4 Särskilda insatser för vissa kommuner och landsting

Regeringen angav i 1995 års kompletteringsproposition (prop. 1994/95:150, bil. 7, s. 64) att vissa kommuner och landsting som har en särskilt svår ekonomisk situation kunde få problem vid införandet av det nya utjämningsystemet. För att skapa möjligheter att i rekonstruktivt syfte tillfälligt bistå sådana kommuner och landsting ställdes medel till regering-

ens förfogande för år 1996. Riksdagen beslutade att ställa 400 miljoner kronor till regeringens förfogande för särskilda insatser även för år 1997.

Av de totalt 800 miljoner kronor som regeringen disponerar för åren 1996 och 1997 har 400 miljoner kronor fördelats till kommuner med en särskilt stor andel flyktingar, i enlighet med en skrivelse till riksdagen (skr. 1996/97:51) den 24 oktober 1996.

Ytterligare 200 miljoner kronor har enligt riksdagens beslut i juli månad 1996 (rskr. 1995/96:307) avsatts för omstruktureringsprojekt i kommuner och landsting. Sammanlagt 198,5 miljoner kronor har fördelats till 66 omstruktureringsprojekt i syfte att säkra kvaliteten i den kommunala verksamheten på lång sikt samtidigt som det ger positiva sysselsättnings effekter.

Regeringen har under år 1996 och hittills under år 1997 avslagit 14 ansökningar om bidrag. Beslut om bidrag har fattats i två fall, dels till Stenungsunds kommun, dels till Karlsborgs kommun. Beslutet innebär att dessa kommuner under en fyraårsperiod skall erhålla 40 respektive 16 miljoner kronor.

Av de anvisade medlen kvarstår 144 miljoner kronor som regeringen förfogar över innevarande budgetår. Medel som inte behöver användas under detta år bör kvarstå till regeringens förfogande kommande budgetår.

Regeringen gör bedömningen att det fortfarande finns kommuner och landsting som på grund av speciella omständigheter kan hamna i en särskilt svår ekonomisk situation. Regeringen har i tilläggsbudget föreslagit en ökning av detta anslag med 200 miljoner kronor för år 1997. För åren 1998 och 1999 bör 800 miljoner kronor respektive 600 miljoner kronor avsättas för särskilda insatser, vilket innebär en höjning med 400 miljoner kronor respektive 200 miljoner kronor.

#### 8.4.5 Andra insatser för kommuner och landsting

Även inom andra områden görs insatser som riktas till kommuner och landsting. De större satsningarna sammanfattas nedan.

##### *Kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken stärks ytterligare*

Med den s.k. Kalmarmodellen som förebild införs en ny arbetsmarknadspolitisk åtgärd, resursarbete, på försök i hela landet åren 1997-1998. Modellen innebär att offentliga arbetsgivare får ta emot en långtidsarbetslös som utför kvalitetshöjande arbete och erhåller a-kassa under en tidsbegränsad period.

För att bl.a. öka det lokala inflytandet i arbetsmarknadspolitiken föreslås regeringen få ett bemyndigande att under åren 1997 och 1998 använda medel för arbetslöshetsersättning på ett mer aktivt sätt.

Regeringen skall få föreskriva att arbetslöshetsersättning får lämnas i andra situationer än vid ersättningsberättigad arbetslöshet, t.ex. för deltagande i praktik som inte ryms inom de vanliga praktiksyste- men och för utbildning. Försöksverksamheten omfattar en total volym på högst 500 miljoner kronor år 1997 och högst 1 000 miljoner kronor år 1998.

Regeringen föreslår vidare vissa regelförändringar bl.a. i syfte att möjliggöra en bättre lokal anpassning av arbetsmarknadspolitiken.

Regeringen avser att senast i budgetpropositionen föreslå att ett s.k. generationskontrakt skall införas. Vidare kommer regeringen i budgetpropositionen att föreslå att ungdomsätgärder införs och då särskilt överväga det system för arbetslösa ungdomar som finns i Danmark samt att åtgärden utbildning i företag bibehålls även under år 1998.

##### *Ökad satsning på utbildning*

En ny modern gymnasial lärlingsutbildning införs. Vidare ökar antalet platser i den kommunala vuxenutbildningen successivt med 40 000 platser fram till år 2000.

##### *Insatser för invandrare*

Ytterligare 300 miljoner kronor avsätts sammanlagt under åren 1998 och 1999 för särskilda insatser i invandratäta områden. Insatser skall göras i förortsområden och andra områden i speciellt segregerade kommuner där arbetslösheten är hög, den kommersiella och offentliga servicen är bristande och skolan har särskilda problem.

##### *Hållbar utveckling*

Sammanlagt 5,4 miljarder kronor har avsatts under tre år för ett lokalt investeringsprogram. Alla kommuner ges möjlighet att i samverkan med olika lokala investerare utforma och föreslå program för insatser som ökar den ekologiska hållbarheten. Programmet kommer att bedömas och ett antal kommuner eller områden kommer att väljas ut. Målet är att hela Sverige skall delta i omställningsarbetet. De kommuner eller grupper av kommuner som utses inledningsvis har en viktig roll som föregångare i arbetet.

## 8.5 Beräkning av ramen för utgiftsområdet 25 Allmänna bidrag till kommuner år 1998

För år 1997 omfattar utgiftsområdet sammanlagt 83 612 miljoner kronor, varav 62 227 miljoner kronor avser generellt statsbidrag till kommuner och landsting, 400 miljoner kronor avser bidrag för särskilda insatser i vissa kommuner och landsting och 20 985 miljoner kronor avser utjämningsbidrag till kommuner och landsting. Utjämningsbidraget mot-

svaras av en lika stor avgift på statsbudgetens inkomstsida.

I tabell 8.6 redovisas en preliminär beräkning av ramen för åren 1998-2000 med beaktande av de förslag som regeringen aviserar i denna proposition.

TABELL 8.6 UTGIFTSOMRÅDE 25 ALLMÄNNA  
BIDRAG TILL KOMMUNER ÅREN 1998-2000  
Miljoner kronor, löpande priser

|                                         | 1998               | 1999          | 2000                |
|-----------------------------------------|--------------------|---------------|---------------------|
| Ram enl. bud-<br>getprop. 1997          | 83 662             | 83 762        | 83 922 <sup>1</sup> |
| Tillskott                               | 8 000              | 8 000         | 8 000               |
| Återbetalnings-<br>skydd                | 0                  | 2 300         | 0                   |
| Avgift sjuk-<br>husvård                 | - 400              | - 400         | - 400               |
| Kostnader in-<br>kontinens-<br>artiklar | 1 526 <sup>2</sup> | 1 526         | 1 526               |
| Assistans-<br>ersättning                | 800                | 800           | 800                 |
| Sjömansskatt,<br>engångsvis             | - 333              | 0             | 0                   |
| <b>Summa</b>                            | <b>93 255</b>      | <b>95 988</b> | <b>93 848</b>       |

<sup>1</sup>Ram för år 1999 med tillägg för ytterligare kompensation för lärarpensioner.

<sup>2</sup> Avser kalenderår, kan komma att justeras p.g.a. eftersläpningseffekter.

#### *Resurstillskott*

Mot bakgrund av vad som sagts tidigare i avsnitt 8 bedömer regeringen att ramen för utgiftsområdet bör höjas med 8 000 miljoner kronor fr.o.m. år 1998. Syftet är att möjliggöra för kommuner och landsting att behålla och motverka en minskning av sysselsättningen och därigenom bibehålla en hög kvalitet i den kommunala verksamheten.

Ett tillskott förbättrar dessutom förutsättningarna att tillgodose de ökade behov som kan förutses under de närmaste åren inom de kommunala kärnverksamheterna vård, omsorg och skola.

I avsnitt 8.4.1. redovisas regeringens förslag till fördelning av tillskottet.

#### *Återbetalningsskydd*

Regeringen uttalade hösten 1996 att den är beredd att utfärda ett s.k. återbetalningsskydd på upp till 2 600 miljoner kronor, med anledning av regeringens beslut att räkna upp de preliminära skatteinkomsterna för år 1997. För år 1999 behöver därför enligt nuvarande bedömning 2 300 miljoner kronor engångsvis tillföras utgiftsområdet för att finansiera återbetalningsskyddet. Beloppet kommer att revideras i samband med att nya skatteunderlagsprognoser för inkomståret 1997 presenteras. Först under hösten 1998 finns säkra uppgifter om hur mycket som kan komma att behöva utbetalas.

En särskild arbetsgrupp inom regeringskansliet har analyserat nuvarande system för utbetalning av kommunalskatt (Ds 1997:15). Arbetsgruppen redovisar olika alternativ till hur systemet med slutavräkning av kommunalskatten kan förändras i syfte att ge kommunssektorn bättre planeringsförutsättningar. Arbetsgruppen redovisar också vissa möjliga förändringar av mer teknisk karaktär. Arbetsgruppens rapport har remissbehandlats. Den klart övervägande majoriteten av remissinstanserna har ställt sig avvisande till alternativet att avskaffa systemet med slutavräkning och även till ett system som innebär att kommunerna frivilligt skall kunna avstå från denna avräkning. Remissinstanserna anser att nuvarande system i huvudsak ger tillräckligt stabila planeringsförutsättningar. Regeringen gör bedömningen att systemet för utbetalning av kommunalskatt, åtminstone i nuläget, inte bör ändras.

#### *Regleringar enligt finansieringsprincipen*

Enligt en överenskommelse som träffats mellan Socialdepartementet och Landstingsförbundet skall en överföring ske från staten till sjukvårdshuvudmännen år 1998 av administrationen av avgiftsintäkter för sjukhusvård för de patienter som är pensionärer och har hel ålders- eller förtidspension. Denna ordning gäller sedan år 1992 för debitering och uppbörd av avgifter i sjukhusvård för patienter vilka inte uppbär hel ålders- eller förtidspension. Överföringen beräknas för år 1998 innebära merintäkter (inklusive effekter av ökade administrationskostnader) om ca 400 miljoner kronor för sjukvårdshuvudmännen. Av denna anledning bör anslagsposten bidrag till landsting sänkas med 400 miljoner kronor fr.o.m. år 1998.

Den 1 januari 1998 överförs kostnadsansvaret för förbrukningsartiklar vid inkontinens från staten till landstingen vad avser brukare med eget boende och från staten till kommunerna vad avser brukare i särskilt boende. Ett överfört kostnadsansvar bör föranleda en nivåhöjning av det generella statsbidraget med 1 526 miljoner kronor per år, dock kan beloppet för år 1998 komma att justeras med hänsyn till eftersläpningseffekter i systemet. Preliminärt fördelas hälften av kompensationen till vardera kommuner och landsting.

Regeringen aviserar ett förslag som innebär att kommunerna skall bekosta de 20 första assistanstimmarna per vecka och att staten genom assistansersättningen bekostar de assistanstimmar som överstiger denna gräns. Kommunerna bör med anledning av detta förslag kompenseras med 800 miljoner kronor år 1998 utöver det tillskott om 5 450 miljoner kronor som kommunerna får genom höjningen av det generella statsbidraget.

#### *Övriga regleringar*

Vid införandet av det nya bidrags- och utjämnings-systemet år 1996 tillfördes de generella statsbidragen

till kommuner och landsting sammanlagt 2 035 miljoner kronor. Dessa medel utgjorde huvuddelen av kommunsektorns kompensation för höjda arbetsgivaravgifter m.m. till följd av EU-medlemskapet. Fördelningen mellan kommuner och landsting skedde med utgångspunkt i kostnaderna för de föreslagna införandereglerna samt att kostnadsutjämningen i det nya systemet innebar en överkompensation till landstingen i förhållande till deras relativa andel av kommunsektorn. För år 1998 beräknas kostnaderna för landstingens införanderegler komma att minska och kostnaderna för kommunernas införanderegler att öka. Med anledning av detta kommer regeringen inför år 1998 att föreslå att ett belopp om 200 miljoner kronor förs över från anslagsposten för bidrag till landsting till anslagsposten för bidrag till kommuner.

Vidare bör en justering göras av statsbidragen för att reglera de under- respektive överskott som uppstod i samband med att det nya utjämningsystemet trädde i kraft år 1996 så att den sammantagna ekonomiska ramen för respektive kollektiv är densamma efter införandet av det nya systemet som före. Kommunerna fick år 1996 betala 79 miljoner kronor mer i utjämningsavgift än vad de fick i utjämningsbidrag. Landstingen å andra sidan fick 79 miljoner kronor mer i bidrag än vad de betalade i avgift i inkomstutjämnningen. Anslagsposten bidrag till kommuner bör således höjas med 79 miljoner kronor och anslagsposten bidrag till landsting sänkas med 79 miljoner kronor fr.o.m. år 1998.

Riksdagen har beslutat (prop. 1995/96:227, bet. 1996/97:SkU3, rskr. 1996/97:66) att sjömansskatten skall avskaffas och att sjömännen fr.o.m. inkomståret 1998 skall följa samma skatteregler som övriga skattskyldiga. Förändringen innebär att kommuner och landsting under år 1998 erhåller skattemedel för två inkomstår avseende beskattningen av sjömän. Anledningen är att kommuner och landsting detta år erhåller sjömansskatt dels inom ramen för de preliminära kommunalskattemedlen, dels som den sjömansskatt som betalas ut ett år i efterskott i det system som gäller t.o.m. år 1997.

Skatteutskottet har vid behandlingen av ovan nämnda proposition förutsatt att regeringen vid sina överväganden om hanteringen av denna likviditetseffekt beaktar det inkomstbortfall som omläggningen innebär för vissa kommuner.

Regeringen anser att det generella statsbidraget till kommuner och landsting engångsvis för år 1998 bör minskas med 333 miljoner kronor, vilket beräknas motsvara sjömansskatten under ett år. Åtgärden är nödvändig för att omläggningen skall vara statsfinansierat neutral. Denna minskning innebär i kombination med att kommunerna och landstingen under år 1998 erhåller sjömansskatt från två inkomstår att enskilda kommuner fördelningsmässigt erhåller medel som i princip motsvarar sjömansskatten i det gamla systemet. Kommunerna ges därigenom möj-

lighet att under år 1998 anpassa sig till de nya reglerna. Först år 1999 kommer därigenom omläggningen av sjömansskatten att påverka fördelningen av inkomsterna.

Utöver ovan nämnda regleringar tillkommer ett antal förslag i denna proposition, bl.a. inom arbetsmarknadspolitiken och utbildningspolitikens område, som var för sig påverkar den kommunala ekonomin. Vissa förändringar görs också med inriktning på beskattningen av små och medelstora företag vilka påverkar det kommunala skatteunderlaget. Sammantaget bedöms effekten av de förslag som presenteras i denna proposition och som inte särskilt redovisats i detta avsnitt vara i princip neutral och bör därför inte påverka ramen för utgiftsområdet.

#### *Ramen för utgiftsområdet*

Ramen för utgiftsområdet uppgår år 1998 enligt regeringens beräkning till 93 255 miljoner kronor. Det generella statsbidraget till kommuner och landsting uppgår enligt denna beräkning sammantaget till 71 469 miljoner kronor. En preliminär fördelning innebär att bidraget till kommunerna skall uppgå till 55 469 miljoner kronor, varav 2 725 miljoner kronor föreslås fördelas utifrån en åldersbaserad modell. Bidraget till landstingen skall uppgå till 16 000 miljoner kronor. Bidraget till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting beräknas till 800 miljoner kronor. Resterande del av utgiftsområdet avser det statliga utjämningsbidraget och bidraget till den ideella föreningen Rådet för kommunal redovisning (se avsnitt 8.6.2).

## 8.6 Övriga frågor

### 8.6.1 Lagreglerat balanskrav år 2000

#### **Regeringens förslag:**

Föreskrifterna i kommunallagen och kommunalförbundsagen om balanskrav tillämpas för kommuner, landsting och kommunalförbund första gången räkenskapsåret 2000.

Bestämmelserna i lagen om kommunal redovisning angående kommunala avtalspensioner enligt en blandad modell får för kommuner, landsting och kommunalförbund börja tillämpas senare än den 1 januari 1998, då lagen träder i kraft, dock senast avseende räkenskapsåret 2000.

**Skälen för regeringens förslag:** I propositionen 1996/97:52 Den kommunala redovisningen har regeringen föreslagit att ett lagreglerat balanskrav skall införas för kommuner från år 1999 och för landsting från år 2000. För kommunalförbund innebär försla-

get att balanskravet skall gälla från år 1999 med undantag för kommunalförbund som sköter landstingskommunal verksamhet där kravet i stället skall gälla från år 2000. Riksdagen har ännu inte behandlat regeringens förslag.

Balanskravet innebär att budgeten varje år skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Ett eventuellt negativt resultat skall återställas inom två år. I propositionen anges vilka förutsättningar i övrigt som skall gälla för balanskravet.

Utgångspunkten för bedömningen av om en kommun uppfyllt balanskravet är den ekonomiska redovisningen. I propositionen föreslås att en lag om kommunal redovisning införs från räkenskapsåret 1998. Kommunerna skall i redovisningen kostnadsföra pensionsåtaganden enligt en s.k. blandad modell. Redovisningen av pensionsåtagandena, som därmed påverkar balanskravet, får enligt förslaget börja tillämpas senast avseende räkenskapsåret 1999 för kommunerna och räkenskapsåret 2000 för landstingen.

Bakgrunden till att olika år har föreslagits dels för införandet av balanskravet, dels för redovisning av avtalspensionerna var att landstingen bedömdes ha sämre förutsättningar än kommunerna att klara balanskravet till år 1999. Enligt senare bedömningar är dock de ekonomiska förutsättningarna likartade för kommunerna och landstingen. Ett stort antal kommuner väntas redovisa ett negativt resultat år 1996. Även för år 1997 väntas många kommuner redovisa ett negativt årsresultat.

Regeringen gör bedömningen att även kommunerna behöver en längre anpassningsperiod för effektiviseringar och besparingar för att kunna uppnå en ekonomi i balans. Därmed undviks behovet av att ta till drastiska nedskärningar med negativa sysselsättningseffekter som följd. Regeringen föreslår därför att såväl balanskravet som en blandad modell för redovisning av avtalspensioner skall införas för landsting, kommuner och kommunalförbund från och med räkenskapsåret 2000.

De förslag till ändrade tidpunkter som regeringen nu redovisat bör genomföras genom ändringar i ikraftträdande- och övergångsbestämmelser till de lagförslag som lagts fram i prop. 1996/97:52.

### 8.6.2 Bildande av ett råd för kommunal redovisning

I propositionen Den kommunala redovisningen (prop. 1996/97:52) gör regeringen bedömningen att ett oberoende organ för redovisningsfrågor bör tillskapas. Inrikesministern tillsatte den 21 januari 1997 en arbetsgrupp med uppgift att lämna förslag till avtal och stadgar för bildande av en ideell förening mellan staten, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Arbetsgruppen, med företrädare för respektive part, överlämnade sitt förslag den 1 april 1997. Förslaget innebär att den ideella föreningen skall kunna bildas vid en konstituerande föreningsstämma senast den 1 juli 1997.

Vidare föreslår arbetsgruppen att den ideella föreningen benämns Rådet för kommunal redovisning. Huvuduppgiften för rådet är att främja och utveckla god redovisningssed i enlighet med den i proposition 1996/97:52 föreslagna lagen om kommunal redovisning.

Rådet skall ledas av en styrelse och biträdas av en särskild expertgrupp. Till styrelsens och expertgruppens förfogande skall det finnas ett kansli.

Parterna skall enligt avtal stödja föreningens verksamhet ekonomiskt med vardera 700 000 kronor för år 1998.

Regeringen anser att Rådet för kommunal redovisning skall bildas senast den 1 juli 1997. Medel för statens bidrag ingår fr.o.m. år 1998 i regeringens bedömning av ramen för utgiftsområde 25. Finansieringen för år 1997 framgår av tilläggsbudgeten.

### 8.6.3 Ekonomiska regleringar mellan staten och de kyrkliga kommunerna år 1998

#### Regeringens förslag:

De kyrkliga kommunernas skattemedelsfordran vid ingången av år 1998 skall minskas med 1,3 procent med avseende på statliga regeländringar som påverkat kyrkokommunernas ekonomi, främst skatteunderlaget. Därutöver skall skattemedelsfordran minskas med 4 procent som ersättning till staten för administration av församlingsskatten.

**Skälen för regeringens förslag:** I den ekonomisk-politiska propositionen (prop. 1994/95:25, bet. 1994/95:FiU1, rskr. 1994/95:145 och 146) uttalade regeringen att även de kyrkliga kommunerna bör bidra till saneringen av statens finanser. Mot denna bakgrund beslutade riksdagen att de kyrkliga kommunerna fr.o.m. år 1995 skulle ersätta staten för administrationen av församlingsskatten. Ersättningen har för åren 1996 och 1997 fastställts till 4 procent av de kyrkliga kommunernas skattemedelsfordran. Även för år 1998 bör ersättningen uppgå till 4 procent.

För de kyrkliga kommunerna får de ändringar som exempelvis år 1995 påverkade det kommunala skatteunderlaget ingen effekt förrän år 1997, men för detta år och även för år 1998 får ändringarna dubbel effekt eftersom både förskott och slutavräkning påverkas. De förändringar som redovisas i följande sammanställning utgör inte några nya regleringar jämfört med år 1997 utan beror endast på att

tidigare beslutade regleringar ger olika effekt de första åren.

TABELL 8.7 SAMMANSTÄLLNING AV EKONOMISKA REGLERINGAR MELLAN STATEN OCH DE KYRKLIGA KOMMUNERNA ÅR 1998  
Miljoner kronor

|                                             |            |
|---------------------------------------------|------------|
| Beslutade regleringar år 1997               | 167        |
| Grundavdrag                                 | -145       |
| Karensdag och sänkta ersättningsnivåer      | 13         |
| ISURV                                       | -12        |
| Höjt pensionstillskott/särskilt grundavdrag | 84         |
| Tjänsteinkomstbeskattning                   | -8         |
| Egenavgifter                                | 53         |
| Vårdnadsbidrag                              | -15        |
| <b>Summa</b>                                | <b>137</b> |

De tidigare beslutade regleringarna och de nu föreslagna förändringarna av dessa regleringar uppgår till 137 miljarder kronor, vilket beräknas motsvara en reduktion av de kyrkliga kommunernas skattemedelsfordran med 1,3 procent vid ingången av år 1998. Till detta kommer den föreslagna skatteadministrationsersättningen om 4 procent.

## 8.7 Bedömning av den kommunala sektorns ekonomiska utveckling efter resurstillskottet under åren 1997-2000

Bedömningen av den kommunala sektorns utveckling bygger på de förutsättningar som redovisas i bilaga 1. Bedömningen utgår från att kommuner och landsting skall klara att uppfylla det föreslagna balanskravet med en oförändrad genomsnittlig kommunalskattesats. Vidare förutsätts balanskravet träda i kraft år 2000 för såväl kommuner som landsting. De ökade statsbidrag som regeringen föreslår, samt de följdjusteringar av utgifterna som föranleds av detta, har beaktats. En varaktig nivåhöjning av statsbidragen med 8 miljarder kronor motsvarar ca 2,5 procent i konsumtionsvolym.

TABELL 8.8 KOMMUNSEKTORNS FINANSER  
ÅREN 1996-2000  
Miljarder kronor, löpande priser<sup>1</sup>

|                             | 1996         | 1997         | 1998         | 1999         | 2000         |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <i>Inkomster</i>            |              |              |              |              |              |
| Skatter                     | 293,9        | 294,4        | 301,8        | 314,0        | 329,8        |
| Statsbidrag <sup>2</sup>    | 55,8         | 58,3         | 63,5         | 66,3         | 64,2         |
| Övrigt                      | 45,9         | 47,7         | 49,3         | 50,9         | 52,6         |
| <b>Summa</b>                | <b>395,6</b> | <b>400,3</b> | <b>414,7</b> | <b>431,2</b> | <b>446,6</b> |
| <i>Utgifter</i>             |              |              |              |              |              |
| Transfereringar             | 75,1         | 72,5         | 76,7         | 79,2         | 80,8         |
| Konsumtion                  | 302,1        | 311,6        | 319,8        | 329,9        | 340,1        |
| Investeringar               | 23,0         | 22,8         | 24,0         | 25,0         | 26,0         |
| <b>Summa</b>                | <b>400,2</b> | <b>406,9</b> | <b>420,6</b> | <b>434,1</b> | <b>446,9</b> |
| Konsumtion <sup>3</sup> , % | -0,9         | -0,9         | 0,0          | 0,0          | 0,0          |
| <b>Finansiellt sparande</b> | <b>-4,6</b>  | <b>-6,6</b>  | <b>-5,9</b>  | <b>-2,9</b>  | <b>-0,3</b>  |

<sup>1</sup>Utjämningsbidrag till respektive utjämningsavgift för kommuner och landsting, om vardera ca 21 miljarder kronor, ingår inte i kalkylen.

<sup>2</sup>Redovisas netto efter avdrag för kommunernas och landstingens tillskott till det kommunala systemet för återbetalning av mervärdsskatt.

<sup>3</sup>Årlig förändring, fasta priser.

Utgifterna beräknas öka något snabbare än inkomsterna mellan åren 1996 och 1997. Det är främst kommunsektorns skatteinkomster som utvecklas svagt. Skatteinkomsterna är i stort sett oförändrade i löpande priser mellan åren 1996 och 1997, främst på grund av slutavräkningen i skatteutbetalningssystemet. År 1996 betalade staten ut 7,7 miljarder kronor i skattemedel i efterskott till kommuner och landsting avseende inkomståren 1994 (delavräkning) och 1995 (slutavräkning). Slutavräkningen för år 1995, som görs år 1997, innebär emellertid att kommuner och landsting har fått betala tillbaka 1,5 miljarder kronor. Fr.o.m. inkomståret 1996 görs inte längre några delavräkningar. Enligt nu gällande regelsystem, som kalkylen bygger på, görs endast en slutavräkning två år efter inkomståret.

Statsbidragen redovisas netto efter avdrag för den avgift som kommuner och landsting betalar till systemet för återbetalning av mervärdesskatt. Avdraget uppgår till närmare 23 miljarder kronor år 1997 och beräknas öka något i löpande priser under de närmaste åren.

Kommunernas utgifter för socialbidrag ökade med ca 1 miljard kronor mellan åren 1995 och 1996. Ökningstakten bromsades upp under andra halvåret 1996. Under år 1997 beräknas en viss minskning av socialbidragsutgifterna. Därefter beräknas socialbidragsutgifterna ligga kvar på en hög nivå, om än med en viss real minskning.

Under år 1997 beräknas konsumtionen minska med 0,9 procent i fasta priser, för att under år 1998 vara reellt oförändrad. Sysselsättningen, mätt i antal arbetade timmar, beräknas utvecklas i ungefär samma takt som den kommunala konsumtionen. Ut-

vecklingen av antalet anställda påverkas också av förändringar i medelarbetstiden. En viss ökning av medelarbetstiden antas under år 1997 och antalet anställda beräknas mellan åren 1996 och 1997 minska med 12 000 i hela kommunsektorn. Under år 1998 beräknas antalet anställda vara oförändrat.

Den kommunala konsumtionen beräknas åren 1999 och 2000 vara reellt oförändrad. Avgörande för hur den kommunala konsumtionen kommer att utvecklas under de närmaste åren är hur dagens utgiftsnivå förhåller sig till inkomstutvecklingen under perioden.

Inkomsterna beräknas öka något snabbare än utgifterna, vilket innebär en fortsatt förbättring av det finansiella sparandet. De beräknade finansiella sparandeunderskotten de närmaste åren innebär en viss fortsatt försämring av det egna kapitalet för sektorn som helhet, en försämring som beräknas upphöra vid sekelskiftet.

Eftersom konsumtionsvolymen bedöms bli oförändrad beräknas antalet sysselsatta kunna bibehållas på ungefär 1998 års nivå. Under åren 1999 och 2000 beräknas sysselsättningen, mätt i antal arbetade timmar, utvecklas i samma takt som den kommunala konsumtionen.

Utifrån ovan redovisade kalkyl beräknas den kommunala konsumtionens andel av BNP år 2000 uppgå till 16,8 % av BNP. Såväl utgifterna som inkomsterna beräknas motsvara 22,1 % av BNP. De kommunala skatteinkomsterna beräknas uppgå till 16,3 % av BNP.