

Finansieringsprincipens tillämpning

Stellan Malmer och Patrik Zapata

ISSN 1653-0942
ISBN 978-91-85943-63-0
Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2009

Förord

Finansieringsprincipen normerar finansieringen av statens reformer på det kommunala området. Den anger att kommuner och landsting inte bör åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Om statsmakterna fattar beslut som gör att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare bör staten på motsvarande sätt minska de statliga bidragen.

Finansutskottet gav i oktober 2007 fil.dr Stellan Malmer, professor Björn Rombach och fil.dr Patrik Zapata på Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet i uppdrag att följa upp och utvärdera tillämpningen av den kommunala finansieringsprincipen. Uppföljningen och utvärderingen av finansieringsprincipens tillämpning ska ge finansutskottet ett fördjupat underlag inför behandlingen av frågor med anknytning till tillämpning av finansieringsprincipen samt principens funktionssätt. Resultatet bör även kunna användas som ett underlag vid den årliga beredningen av budgetförslag som berör utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.

Våren 2007 bildade utskottet en arbetsgrupp för uppföljning och utvärdering av finansieringsprincipens tillämpning, som har följt projektet. Gruppen har bestått av Anna Lilliehöök (m), Ulla Andersson (v), Tommy Ternemar (s), Emma Henriksson (kd), Mikaela Valtersson (mp), Jörgen Hellman (s), Jörgen Johansson (c) samt från och med oktober 2007 Gunnar Andrén (fp), som ersatte Christer Nylander (fp) som då lämnade gruppen och uppgiften som ordförande för gruppen. Från och med oktober 2007 har Anna Lilliehöök (m) varit ordförande i gruppen. Ann-Charlotte Hammar Johnsson (m) har sedan mars 2008 också ingått i gruppen.

Resultatet av forskarnas arbete presenteras nu i denna rapport. Stellan Malmer och Patrik Zapata ansvarar själva för innehållet. Finansutskottet har inte tagit ställning till rapportens innehåll, slutsatser och rekommendationer.

Stockholm den 12 maj 2009

Stefan Attefall

Ordförande i finansutskottet

Thomas Östros

Vice ordförande i finansutskottet

Sammanfattning

Finansieringsprincipen aktualiserades i början av 1990-talet i samband med att många specialdestinerade statsbidrag avskaffades. Den kommunalekonomiska kommitténs betänkande (SOU 1991:98) låg till grund för proposition 1993/94:150, i vilken följande riktlinjer gavs för finansieringsprincipen:

- Finansieringsprincipen gäller hela kommunsektorn.
- Finansieringsprincipen omfattar statliga beslut som direkt riktar sig mot den kommunala sektorn. Statliga beslut som indirekt får ekonomiska konsekvenser för kommunerna omfattas inte av finansieringsprincipen.
- Den frivilliga verksamheten omfattas inte av finansieringsprincipen.

Under det följande decenniet kom finansieringsprincipens tillämpning att diskuteras flitigt. Det rådde olika uppfattningar mellan kommunernas företrädare och statliga organ, till exempel Finansdepartementet, om hur principen skulle tillämpas, om kommunerna via finansieringsprincipen erhöll fullständig ekonomisk kompensation för statligt beslutade reformer och om hur processen med överläggningar fungerade.

År 2003 tillsattes därför en arbetsgrupp med tjänstemän från Finansdepartementet, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet för att utarbeta riktlinjer för principens tillämpning och dess innebörd. Arbetet resulterade i december 2004 i dokumentet *Den kommunala finansieringsprincipen* som anger gemensamma tillämpningsföreskrifter.

Trots överenskommelsen har kritiken mot tillämpningen av finansieringsprincipen fortsatt. De återkommande diskussionerna om finansieringsprincipens tillämpning under de drygt 15 år som förflutit sedan tillkomsten visar att det finns oklarheter i principens innebörd och tolkning.

Det är mot denna bakgrund som riksdagens finansutskott i oktober 2007 gav Stellan Malmer, Björn Rombach och Patrik Zapata på Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet uppdraget att följa upp och utvärdera tillämpningen av den kommunala finansieringsprincipen. Syftet är att kartlägga hur riksdagsbesluten om kompensation till kommuner och landsting i enlighet med finansieringsprincipen genomförts under perioden 1998–2006 utifrån ett nationellt, regionalt och kommunalt perspektiv.

Vi operationaliserar och når projektets syfte genom att formulera en övergripande forskningsfråga och tre delfrågor. Forskningsfrågan och delfrågorna lyder:

Hur kan finansieringsprincipen förstås?

1. Hur väl finansierar regleringar i enlighet med finansieringsprincipen de reformer de avser att finansiera?
2. Hur bidrar regleringar i enlighet med finansieringsprincipen till effektiv reglering av verksamhet?
3. Hur tillämpas finansieringsprincipen?

Två delstudier

Svaren utgörs av en sammanfattande figur (figur 6.1 nedan) över finansieringsprincipens tillämpning som process samt diskussioner, slutsatser och rekommendationer utifrån den. Figuren bygger i sin tur på resultat från två delstudier: En kvantitativ studie där vi undersöker hur regleringar i enlighet med finansieringsprincipen finansierar reformer i svenska kommuner och landsting. Den andra studien är en kvalitativ studie där vi undersöker hur finansieringsprincipen tillämpas. Vi har samlat in data genom samtal om finansieringsprincipen med verksamma i kommuner, landsting, statliga myndigheter, regeringskansli, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och riksdag. Vidare har vi samlat data om finansieringsprincipen i databaser, dokument och protokoll. Genom att kombinera de två studiernas resultat har vi kunnat dra slutsatser av både förståelseskapande och normativ karaktär.

Våra kvantitativa analyser av de ekonomiska bidragen enligt finansieringsprincipen för några kommunala reformer har visat att bidragen inte fullt kompenserar kommunerna ekonomiskt, åtminstone inte på lång sikt. Endast vid införandet av maxtaxan inom äldreomsorgen erhöll kommunerna sammantaget ett bidrag som någorlunda täckte intäktsbortfallet det första året. De övriga reformerna vi analyserat är alla underfinansierade från början. Eftersom det allmänna statsbidraget höjs med ett fast belopp som inte justeras med inflation och löneökningar blir alltid reformerna underfinansierade med tiden. Finansieringsprincipen är därmed inte något som på lång sikt ger kommunerna och landstingen full ekonomisk kompensation för statligt beslutade reformer inom det kommunala området.

Finansieringsprincipens tillämpning som process

Av resultaten från de två delstudierna kan finansieringsprincipens tillämpning beskrivas som en process.

Processen där finansieringsprincipen tillämpas börjar med ett initiativ. Det kan vara en motion från en riksdagsledamot, en idé från en intresseorganisation, ett förslag från en myndighet eller en utredning som tillsatts av regeringen. Innan beslut kan fattas i riksdagen behövs ett beredningsunderlag från Regeringskansliet.

Det departement som ansvarar för sakfrågan utarbetar ett förslag, ofta med remisser till berörda myndigheter och andra. Om reformen har ekonomiska konsekvenser för kommuner och/eller landsting ska de beaktas och utredas. Det görs inte alltid. Finansdepartementet ansvarar för att finansieringsprincipen följs. I många fall är fackdepartementen under sitt beredningsarbete kontinuerligt och med hög grad av informalitet i kontakt med Finansdepartementet som då gärna påpekar att finansieringsprincipen bör följas, vilket leder till att fackdepartementet i fråga också utreder de ekonomiska konsekvenserna för kommunsektorn. Om remisser går ut till SKL och kommuner gör också de samma påpekande. När de ekonomiska konsekvenserna

för kommuner och landsting kommer in i beredningsarbetet påverkar hur väl utredda de blir.

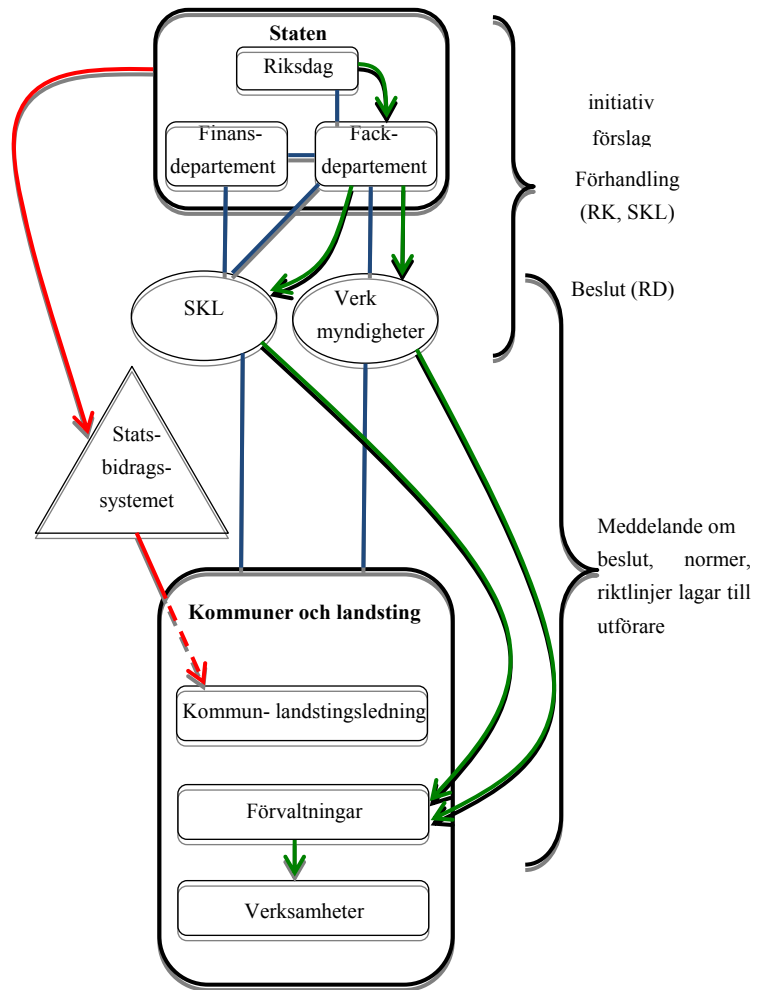
När beredningsarbetet börjar bli färdigt, men innan det presenteras som proposition i riksdagen, samråder fackdepartement och Finansdepartementet om de ekonomiska konsekvenserna och kommer fram till ett förslag de är eniga om. Då kontaktas SKL för diskussion med Regeringskansliet om hur rimliga de ekonomiska konsekvenserna enligt förslaget är. Också här finns inslag av informalitet och det händer ofta att SKL varit involverade i diskussionen innan de formellt kontaktas. SKL och Regeringskansliet har inte sällan olika syn på de ekonomiska konsekvenserna på så vis att SKL:s uträkningar ger ett högre belopp än Regeringskansliets. Genom förhandling dem emellan kommer man så fram till ett belopp och propositionen kan färdigställas och lämnas över till riksdagen.

I riksdagen fattas beslut, och om riksdagen beslutar att reformen ska genomföras är nästa steg i processen implementering. När beslutet är fattat påbörjas två delprocesser. Den ena går ut på att föra ut kunskap om vad reformen innebär och vad som ska utföras i kommunerna. Det sker på flera olika sätt: lag, föreskrifter, rekommendationer, riktlinjer, cirkulär och andra anvisningar, och när på så sätt de verksamhetsansvariga.

Den andra delprocessen är den ekonomiska ersättningen och kunskap om den. I budgetpropositioner anges hur mycket pengar som tillförs statsbidragssystemet, men det är svårt att urskilja vad varje reform och varje kommun får. Få i kommunerna läser dessutom budgetpropositioner, så informationen om ersättningen möter ett stopp där. SKL informerar om vad budgetpropositionen betyder för kommuner, men också den informationen har svårt att nå fram. Vad som når fram är det generella budskapet att staten borde tillämpa finansieringsprincipen bättre och att ersättningen är för låg. Ersättningarna enligt finansieringsprincipen förs över till statsbidragssystemet. Där slutar en reglerings koppling till verksamhet. Kommunerna utför verksamhet i enlighet med de ekonomiska ramar de har.

Om kommunerna har goda skäl att anse att en reform kostar orimligt mer än vad ramarna tillåter – kunskapen om det kommer inte från uppföljning av kostnad i relation till finansieringsprincipsregleringar utan utifrån att budgeten inte går ihop – hör kommunen av sig till SKL som i sin tur tar upp det med staten. I förlängningen kan en stark opinion från kommunerna påverka staten och en översyn av en reform kan ske, som i fallet med LSS. Processen illustreras i figur 6.1. Beskrivningen och figuren är en del av svaret på delfrågan *Hur tillämpas finansieringsprincipen?*

FIGUR 6.1. FINANSIERINGSPRINCIPENS TILLÄMPNING SOM PROCESS



Röd = Finansiella medel enligt FiP

Grön = Riktlinjer för verksamhet (normer, lagar, regelverk)

Blå = Samråd, diskussion, förhandling

Problem

Genom analysen har vi identifierat tre problem med finansieringsprincipens tillämpning. De är: underfinansiering, finansieringsprincipens roll i statsbidragssystemet och bristen på transparens.

Underfinansieringens konsekvenser

De som tror att finansieringsprincipen garanterar att alla statliga beslut som ökar kostnaderna för någon kommunal verksamhet åtföljs av en fullständig statlig finansiering i evärdelig tid blir besvikna. Så är inte fallet. Redan den grundläggande konstruktionen med ett belopp baserat på första årets kostnad, som inte justeras med hänsyn till kostnadsutvecklingen, gör att kommunsektorn med tiden övertar allt högre andel av reformens finansiering. Dessutom är det inte alla av staten initierade reformer som omfattas av finansieringsprincipen. En del reformer finansieras i särskild ordning via riktade statsbidrag eller på annat sätt och för vissa reformer ges inga bidrag alls. Vad som omfattas av finansieringsprincipen är inte helt lätt att veta. Enda sättet att ta reda på det är att i efterhand studera utgiftsområde 25 i statens budgetpropositioner.

I våra intervjuer med kommunala företrädare framkommer förvirringen om vilka statliga beslut som omfattas av principen. De flesta har ingen aning. När vi visade vår uppställning *Regleringar enligt finansieringsprincipen* var det för många första gången de såg en samlad bild av vad finansieringsprincipen omfattar. En vanlig uppfattning var att principen gäller alla statliga beslut som får ekonomiska konsekvenser för kommuner eller landsting och att staten inte lever upp till kravet på statlig finansiering.

Våra ekonomiska analyser av några reformer har visat att även om vi bara beaktar reformens första år, bekräftas misstanken om underfinansiering. Tydligast märks detta då det är fråga om omfattande verksamheter som LSS och LASS. Där har även andra utredningar konstaterat att det ekonomiska bidraget enligt finansieringsprincipen inte kompenserar kommunsektorn för kostnadsökningarna (se till exempel SOU 2008:77). Reformer som enbart är förändringar på marginalen, reformerna inom förskolan och maxtaxan för äldreomsorgen, får inte så stora ekonomiska konsekvenser i kommunerna som LSS-reformerna. För de förra visar våra analyser att finansieringsprincipen ger ett visst finansiellt bidrag till kommunsektorn som täcker en del av kostnaderna det första året, och med tiden en allt lägre del.

Något som vi uppmärksammat vid läsning av utredningar och propositioner för de olika reformerna och finansieringen av dessa är att konflikten mellan statens behov av att införa reformer på det kommunala området samt skapa likvärdig service i hela landet och den kommunala självstyrelsen inte diskuterats ingående. Det är i denna konfliktzon som tolkningen av finansieringsprincipen hamnar.

Underfinansiering av statliga reformer som faller under finansieringsprincipen får flera konsekvenser. En är att kommunsektorns förtroende för staten

och för finansieringsprincipen urholkas. Det finns ett missnöje med att staten inte tar de ekonomiska konsekvenserna av sina beslut såsom finansieringsprincipen förutsätter. Detta missnöje orsakas av att kommunala företrädare har andra förväntningar på finansieringsprincipen än vad den innebär, att SKL:s information får stort genomslag och att reformerna som initieras av staten i stor utsträckning är underfinansierade.

En annan konsekvens är att kommunerna för att kunna genomföra de reformer som staten initierat antingen måste höja skatten eller omprioritera. Finansieringsprincipens uttalade syfte är att kommunerna inte ska behöva höja skattesatsen när staten beslutat införa nya obligatoriska uppgifter för kommunerna. I förlängningen kan omprioriteringar leda till att kommunerna i allt högre grad blir utförare av verksamheter som beslutats på statlig nivå. Därmed minskar möjligheten att utöva den grundlagsenliga kommunala självstyrelsen.

Finansieringsprincipen och statsbidragssystemet

En vanlig uppfattning bland dem vi intervjuat är att de olika bidrag som har sitt upphov i finansieringsprincipen är till för att finansiera något. Kommunala företrädare förväntar sig en ekonomisk ersättning då staten beslutar om något som fördyrar den kommunala obligatoriska verksamheten, och statliga företrädare förväntar sig att bidragen enligt finansieringsprincipen resulterar i ökad eller förbättrad kommunal verksamhet i enlighet med reformens intentioner. Bidragen utgör ersättning för något.

Informationen om bidragen enligt finansieringsprincipen finns i budgetpropositionerna för utgiftsområde 25 där det står att läsa om vilka reformer som genererat de olika bidragen. Debatten om underfinansiering utgår från att finansieringsprincipens bidrag jämförs med kostnaderna för reformen i fråga (kostnadsutjämningsystemets eventuella effekter är inte beaktade i denna rapport). Synen på finansieringsprincipen är att staten ska betala för prestationer som staten beställer från kommunerna. Därmed vore det naturligt att betalningen kopplas till ett mått som beskriver dessa prestationer. Men eftersom SKL och andra med utgångspunkt i den kommunala självstyrelsen drivit frågan om övergång från riktade till allmänna statsbidrag, och fått gehör för detta, så har finansieringsprincipens ekonomiska konsekvenser hamnat i utgiftsområde 25 och i inkomstutjämnningen. Där är fördelningsbasen kommunernas invånarantal. Länken mellan reformen och ersättningen bryts, vilket ger upphov till sidoeffekter. Uppföljningen försvåras, fördelningen ger vinnare och förlorare bland kommunerna och förståelsen för finansieringsprincipen minskas.

Brist på transparens och uppföljning

Transparens används ofta som samlingsbegrepp för de inom offentlig förvaltning positiva organisatoriska egenskaperna tydlighet, tillgänglighet och begriplighet. Ett stort problem med finansieringsprincipen är bristen på transpa-

rens. Många av de kommunala företrädare vi intervjuat visste inte vad finansieringsprincipen är och vad den ger för ekonomiska konsekvenser. Det går naturligtvis att skylla på att dessa företrädare är ointresserade av att informera sig, men det går också att förklara okunskapen med att finansieringsprincipen är otydlig, otillgänglig och svårbegriplig. Vi har under vårt arbete sett åtskilliga exempel på det.

För att veta vilka reformer som omfattas av finansieringsprincipen måste budgetpropositionerna läsas noggrant. Men ibland finns där olika information i text och tabeller och ibland måste läsaren gå tillbaka åtskilliga år för att hitta en viss post. För att veta vilket bidrag en viss reform genererar till den egna kommunen behövs diverse räkneoperationer. Och effekterna av regleringsposten i statsbidragssystemet är förvillande. Om kommunen får betala en regleringsavgift, vilken av statsbidragssystemets delar är det då som reduceras?

Avsaknaden av uppföljning med Finansdepartementets argument att det är för komplicerat, arbetskrävande och skulle leda till en ständig debatt om regleringar enligt finansieringsprincipen är tillräckliga eller inte kan också ses utifrån det kommunala självstyret, liksom avsaknaden av uppföljning som ett resultat av SKL:s strategi att kämpa för att tillämpningen är viktigare än utfallet för enskilda kommuner. Med ökad uppföljning och transparens skulle enskilda utförare på verksamhetsnivå enklare kunna hävda att de har rätt till mer resurser gentemot sin kommunledning, en diskussion som kommunledningarna i dag i stor utsträckning slipper. Självstyre innebär att kommunledningarna själva bestämmer hur de fördelar de medel de har till förfogande. I det ingår också att styra sina egna förvaltningar och att hävda sina prioriteringar gentemot dem.

Vi kan konstatera att det i kommunerna finns kännedom om finansieringsprincipen som företeelse, men det brister i kunskap om hur den tillämpas och fungerar tekniskt. Därmed blir diskussionen kring finansieringsprincipen abstrakt.

Rekommendationer

De övergripande frågorna i samband med tillämpningen av finansieringsprincipen har att göra med kommunsektorns krav på full statlig finansiering av alla reformer som staten beslutar om och den kommunala självstyrelsens framtida status. Diskussionerna om tillämpningen är emellertid ofokuserade eftersom det brister i kunskap om finansieringsprincipen och dess effekter och i kommunikationen mellan de berörda parterna. Vi tar inte ställning i frågan om finansieringsprincipens status ska öka genom lagfästning, som Ansvarskommittén föreslår, utan föreslår åtgärder som skulle öka förståelsen för finansieringsprincipen och förtydliga diskussionerna.

Transparens

I dag är det alltför svårt att förstå de ekonomiska konsekvenserna av finansieringsprincipens tillämpning. Informationen om själva reformerna och vad kommunerna ska utföra är tydlig och när kommunala verksamhetsansvariga genom anvisningar, föreskrifter och rekommendationer från fackdepartement, myndigheter och SKL. Men vad den ekonomiska ersättningen blir från staten är för de flesta kommunala företrädare oklart. Vårt förslag är att budgetpropositionerna kompletteras med en tydlig uppställning av finansieringsprincipens ekonomiska effekter uppdelade på de verksamheter som berörs. Dessutom borde informationen till kommunerna förtydligas genom att den statsbidragsavräkning kommunerna erhåller upplyser om statsbidraget enligt finansieringsprincipen med en bilaga som specificerar hur mycket varje reform genererar till kommunen.

Kommunikation

När finansieringsprincipen infördes i början på 1990-talet förutsattes att tillämpningen skulle utformas genom samråd mellan statens och kommunsektorn. I våra intervjuer med kommunala företrädare och representanter för SKL har vi fått många synpunkter på brister i samrådsförfarandet. SKL:s företrädare är mer kritiska till processen och beslutsfattanden vid tillämpningen av finansieringsprincipen än det beloppsmässiga utfallet. Ansvarskommittén föreslår ett institutionaliserat samrådsförfarande och vi ansluter oss till denna uppfattning. Ett regelbundet samråd skulle bidra till ökad förståelse mellan parterna och att oklarheter kring finansieringsprincipens tillämpning minskar.

Uppföljning

En nödvändig förutsättning för styrning är uppföljning. Om staten vill att finansieringsprincipen ska vara ett styrmedel måste det genomföras regelbundna uppföljningar av både processen och beloppen. Den utvärdering vi redovisar i denna rapport är ett steg i rätt riktning men det räcker inte med enstaka uppföljningar utan de måste göras oftare och regelbundet. Debatten om finansieringsprincipens tillämpning och efterlevnad saknar substans om det inte finns fakta som ger underlag för debatten.

Innehåll

Förord.....	3
Sammanfattning	5
Två delstudier.....	6
Finansieringsprincipens tillämpning som process.....	6
Problem	9
Rekommendationer	11
Diagram, figurer och tabeller	14
Bilageförteckning.....	15
Kapitel ett. Inledning.....	16
Finansieringsprincipen	16
Uppdraget.....	18
Kapitel två. Tillvägagångssätt.....	20
Delmål och frågor	20
Urval	21
Delstudie ett – Ekonomisk kvantitativ data.....	22
Delstudie två – samtal om finansieringsprincipen.....	24
Finansieringsprincipen i protokoll.....	25
Kapitel tre. Statsbidrag och mervärdesskatteavräkningen.....	28
Statsbidragssystemet	28
Statsbidragssystemets utveckling.....	29
Mervärdesskatteavräkningen.....	35
Statsbidragen och finansieringsprincipen i diagram.....	39
Kapitel fyra. Finansieringsprincipen, regleringar och ekonomiska konsekvenser.....	44
Finansieringsprincipen – ett typärende.....	44
Förskolereformer.....	46
Maxtaxan inom äldre- och handikappomsorgen	51
Lagar om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS och LASS).....	57
Tandvård	63
Sammanfattande resultat	66
Kapitel fem. Finansieringsprincipen i samtal.....	68
Att presentera samtal	68
Namn.....	69
Sortering av data	69
Samtalen.....	70
Sammanfattande resultat	93

Kapitel sex. Finansieringsprincipens tillämpning.....	95
Finansieringsprincipens tillämpning som process	95
Finansieringsprincipens funktioner	98
Kapitel sju. Slutsatser och rekommendationer	109
Frågornas svar	109
Finansiering, statsbidragssystem och transparens.....	110
Rekommendationer.....	113
Fortsatt forskning	114
Referenser.....	117
Bilagor.....	121

Diagram, figurer och tabeller

Diagram 3.1 Finansieringsprincipen i statsbidragssystemet. Alla primärkommuner.	40
Diagram 3.2 Finansieringsprincipen i statsbidragssystemet. Emmaboda.....	40
Diagram 3.3 Finansieringsprincipen i statsbidragssystemet. Huddinge	41
Diagram 3.4 Finansieringsprincipen i statsbidragssystemet. Karlskrona	41
Diagram 3.5 Finansieringsprincipen i statsbidragssystemet. Malmö.....	42
Diagram 3.6 Finansieringsprincipen i statsbidragssystemet. Staffanstorp	42
Diagram 3.7 Finansieringsprincipen i statsbidragssystemet. Strömsund.....	43
Diagram 3.8 Finansieringsprincipen i statsbidragssystemet. Östersund.....	43
Diagram 4.1 Finansieringsprincipens bidrag i förskolan.	49
Diagram 4.2 Intäkter inom äldreomsorgen	54
Diagram 4.3 Intäkter per vårdtagare. Emmaboda.....	55
Diagram 4.4 Intäkter per vårdtagare. Huddinge	55
Diagram 4.5 LSS, kostnader och bidrag. Emmaboda.....	60
Diagram 4.6 LSS, kostnader och bidrag. Huddinge	60
Diagram 4.7 LSS, kostnader och bidrag. Karlskrona	61
Diagram 4.8 LSS, kostnader och bidrag. Malmö	61
Diagram 4.9 LSS, kostnader och bidrag. Staffanstorp.....	62
Diagram 4.10 LSS, kostnader och bidrag. Strömsund.....	62
Diagram 4.11 LSS, kostnader och bidrag. Östersund.....	63
Figur 3.1 Kommunkontosystemet 1996–2002.....	36
Figur 3.2 Mervärdesavräkningssystemet	39
Figur 4.1 Ett typärende och finansieringsprincipen som process	45
Figur 6.1 Finansieringsprincipens tillämpning som process.....	97

Tabell 3.1 Den kommunalekonomiska utjämningen	32
Tabell 4.1 Finansieringsprincipens ekonomiska bidrag till förskolan.	
Alla kommuner..	49
Tabell 4.9 Statsbidragets bidrag till tandvården..	65
Tabell 4.10 Genomsnittlig patientavgift.....	66
Tabell 4.11 Statsbidragets bidrag till tandvårdens nettokostnader..	66

Bilageförteckning

Bilaga 1.1a Sammanfattning av projektbeskrivningen	
Bilaga 1.1b Utdrag ur projektbeskrivningen	
Bilaga 1.2 Den kommunala finansieringsprincipen	
Bilaga 2.1 Regleringar enligt finansieringsprincipen – primärkommuner	
Bilaga 2.2 Regleringar enligt finansieringsprincipen – landsting	
Bilaga 3.1 Budgetpropositioner 1996/97–2006/07, utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner	
Bilaga 3.2 Budgetpropositioner 1996/97–2006/07, poster kopplade till finansieringsprincipen – primärkommuner	
Bilaga 3.3 Budgetpropositioner 1996/97–2006/07, poster kopplade till finansieringsprincipen – landsting	
Bilaga 4.1 Bidrag enligt finansieringsprincipen till förskolereformerna <i>Rätt till barnomsorg för barn till föräldralediga/arbetslösa</i> och <i>Allmän förskola</i> . Tabellerna 4.2–4.8 för kommunerna Emmaboda, Huddinge, Karlskrona, Malmö, Staffanstorps, Strömsund, Östersund	
Bilaga 4.2 Intäkter äldre- och handikappomsorg. Alla kommuner	
Bilaga 4.3 Intäkter per vårdtagare	
Bilaga 5.1 Intervjupersoner	

Kapitel ett. Inledning

I oktober 2007 gav riksdagens finansutskott Stellan Malmer, Björn Rombach och Patrik Zapata på Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet uppdraget att följa upp och utvärdera tillämpningen av den kommunala finansieringsprincipen*. Syftet är att kartlägga hur riksdagsbesluten om kompensation till kommuner och landsting i enlighet med finansieringsprincipen genomförts under perioden 1998–2006 utifrån ett nationellt, regionalt och kommunalt perspektiv.

* I diagram och tabeller förkortar vi finansieringsprincip med FiP.

Finansieringsprincipen

Finansieringsprincipen aktualiserades i början av 1990-talet i samband med att många specialdestinerade statsbidrag avskaffades. Den kommunalekonomiska kommitténs betänkande SOU 1991:98 kom att ligga till grund för tankar om en finansieringsprincip i kompletteringspropositionerna 1991/92:150 och 1993/94:150. I dessa utvecklades principer som bland annat innebar att staten inte bör ålägga kommuner och landsting nya uppgifter utan att de kan finansiera dessa med annat än skattehöjningar, vilket i praktiken betyder ökade statsbidrag, och att om staten fattar beslut som gör att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare bör statsmakterna minska de statliga bidragen. I proposition 1991/92:150 diskuterades en lagfästning av finansieringsprincipen men regeringen kom till slutsatsen att inte fanns skäl att i lag fastställa principen. I proposition 1993/94:150, som riksdagen beslutade om i maj 1994, gavs följande riktlinjer:

- Finansieringsprincipen gäller hela kommunsektorn.
- Finansieringsprincipen omfattar statliga beslut som direkt riktar sig mot den kommunala sektorn. Statliga beslut som indirekt får ekonomiska konsekvenser för kommunerna omfattas inte av finansieringsprincipen.
- Den frivilliga verksamheten omfattas inte av finansieringsprincipen.

I proposition 1991/92:150 anges också att kommunalekonomiska beslut bör föregås av överläggningar mellan företrädare för regeringen respektive för kommuner och landsting och att de ska omfatta diskussion om den finansiella ramen för kommunala utgifter och konsekvenser av reformer, besparingar, omprioriteringar eller andra förändringar som berör den kommunala sektorn.

Under det följande decenniet kom finansieringsprincipens tillämpning att diskuteras flitigt (se SOU 2007:11, sidorna 256–258). Det rådde olika uppfattningar mellan kommunernas företrädare – Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, det vill säga nuvarande Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) – och statliga organ, till exempel Finansdepartementet, om hur principen skulle tillämpas, om kommunerna via finansieringsprincipen

erhöll fullständig ekonomisk kompensation för statligt beslutade reformer och om hur processen med överläggningar fungerade.

År 2003 tillsattes därför en arbetsgrupp med tjänstemän från Finansdepartementet, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet för att utarbeta riktlinjer för principens tillämpning och dess innebörd. Arbetet resulterade i december 2004 i dokumentet *Den kommunala finansieringsprincipen* som anger gemensamma tillämpningsföreskrifter (se bilaga 1.2). I december 2005 enades enligt vad som framgår av dokumentet finans-, kommun- och finansmarknadsministrarna och de politiska ledningarna för Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet om att finansieringsprincipen ska tillämpas i enlighet med detta dokument.

Av dokumentet framgår att finansieringsprincipen ska tillämpas då

- staten ger kommunsektorn nya obligatoriska uppgifter,
- staten beslutar att frivilliga uppgifter i kommuner och landsting ska vara obligatoriska,
- kommunernas ansvar för uppgifter tas bort,
- staten förändrar ambitionsnivåer i kommunala uppgifter,
- regelverket för kommunala avgifter eller andra möjligheter till inkomster förändras.

Den ekonomiska regleringen ska ske genom förändringar i anslaget för *Kommunalekonomisk utjämning*. Detta ska ske vid ett enda tillfälle och i den prisnivå som gäller då förändringen införs.

Finansdepartementet ska ha huvudansvaret för finansieringsprincipens tillämpning. Fackdepartement ska, efter beredning inom Regeringskansliet, bereda förslaget i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting. Beredningsunderlaget ska innehålla kostnadsberäkningar och ekonomiska analyser.

Trots överenskommelsen har kritiken mot tillämpningen av finansieringsprincipen fortsatt. Finansutskottet har behandlat flera motioner om bristande efterlevnad av finansieringsprincipen (se 2004/05:FiU3, sidan 35 och följande sidor, 2005/06:FiU3, sidan 33 och följande sidor och 2005/06:FiU26, sidan 19 och följande sidor). Dessutom har Sveriges Kommuner och Landsting hävdade att det brister i statens respekt för finansieringsprincipen (SKL 2007a). Av SKL:s tio prioriterade frågor år 2007 hade två med finansieringsprincipen att göra, dels fråga två *Finansieringsprincipen*, dels fråga tre *Statlig finansiering av LSS* (SKL 2007b). I Ansvarskommitténs slutbetänkande föreslås ett institutionaliserat samråd mellan staten och företrädare för kommunsektorn i frågor som gäller tillämpningen av finansieringsprincipen (SOU 2007:10, kapitel 3).

De återkommande diskussionerna om finansieringsprincipens tillämpning under de drygt 15 år som förflutit sedan tillkomsten visar att det finns oklarheter i principens innebörd och tolkning. Det är mot denna bakgrund som finansutskottet givit oss uppdraget.

Uppdraget

Uppdraget beskrivs närmare i bilaga 1.1a och 1.1b *Sammanfattning av projektbeskrivningen*. I projektbeskrivningen anger finansutskottet målen med projektet:

Effektmål

Uppföljningen och utvärderingen av finansieringsprincipens tillämpning ska ge finansutskottet ett fördjupat underlag inför behandlingen av eventuella propositioner och motioner med anknytning till tillämpning av finansieringsprincipen samt principens funktionssätt. Resultatet bör även kunna användas som ett underlag vid den årliga beredningen av budgetförslag som berör utgiftsområdet 25 Allmänna bidrag till kommuner.

Huvudmål

Uppföljningen och utvärderingen av finansieringsprincipens tillämpning ska öka finansutskottets kunskap om hur finansieringsprincipen har tillämpats utifrån de av riksdagens fastställda riktlinjerna.

Delmål

- En uppföljning – att belysa genomförande av riksdagsbesluten utifrån ett nationellt, regionalt och kommunalt perspektiv genom en analys av den faktiska finansieringen av statliga beslut på det kommunala området i förhållande till dels finansieringsprincipens regler, dels riksdagsbeslutens lydelse.
- En utvärdering – att belysa om finansieringsprincipen har medverkat till att säkerställa en effektiv reglering och finansiering av den kommunala verksamheten.
- En analys av uppföljningens och utvärderingens resultat – att belysa konsekvenser av finansieringsprincipens historiska tillämpning för riksdagens framtida arbete samt förbereda användningen av resultaten som underlag för politiska ställningstaganden i finansutskottets beredningsarbete.

Hur vi gått till väga för att uppnå projektets olika mål beskriver vi närmare i kapitel två, *Tillvägagångssätt*. Våra utgångspunkter har varit projektbeskrivningarna i avtalet med uppdragsgivaren (se bilagorna 1.1a och 1.1b) samt det Excel-dokument, *Regleringar enligt finansieringsprincipen* (bilagorna 2.1 och 2.2), vi erhöll från finansutskottets kansli. Det senare har varit styrande för vilka reformer och företeelser vi studerat i projektet eftersom uppdragsgivarens prioriteringar är markerade i detta dokument och anger vad finansutskottets arbetsgrupp för projektet ansåg angeläget att få belyst. Dokumentet var framtaget av finansutskottets kansli och enligt foljebrev granskat och bekräftat av Finansdepartementet. I korthet har vi samlat in data genom samtal om finansieringsprincipen med verksamma i kommuner, landsting, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), statliga myndigheter, regeringskansli och riksdag. Vidare har vi samlat data om finansieringsprincipen i databaser, dokument och protokoll. Data har vi sedan sammanställt samt analyserat utifrån och i relation till relevant forskning. Därmed har vi kunnat dra slutsatser av både förståelseskapande och normativ karaktär. Vid tre tillfällen har vi presenterat och fått kommentarer på vårt arbete av finansutskottets arbetsgrupp.

Vi vill härmed tacka politiker och tjänstemän som vi samtalat med, eller som på andra sätt bistått oss, i Emmaboda kommun, Finansdepartementet, finansutskottet, Hallands läns landsting, Huddinge kommun, Karlskrona kommun, Malmö kommun, Orust kommun, Riksrevisionen, Sveriges Kommuner och Landsting, Socialdepartementet, Staffanstorps kommun, Statskontoret, Strömsunds kommun och Östersunds kommun.

Speciellt vill vi tacka Joanna Gerwin, Hans Hegeland och Dagmar Åsander-Falkkloo på finansutskottets kansli som hjälpt oss med diverse praktiska göromål under projektets gång och hållit i kontakterna med finansutskottet. Vi vill också ge ett speciellt tack till Josefin Olofsson och Mikaela Gustavsson som har transkriberat våra intervjuer.

Kapitel två. Tillvägagångssätt

I kapitel ett anges målen för vår studie. Huvudmålet är att genom uppföljning och utvärdering av finansieringsprincipens tillämpning och funktion öka finansutskottets kunskap om hur finansieringsprincipen tillämpas (bilaga 1.1a och 1.1b). Ämnet för det här kapitlet är hur vi har gått till väga för att uppnå målen.

Vårt sätt att operationalisera målen har varit att utifrån dem formulera forskningsfrågor, vars svar är våra resultat och från vilka vi drar slutsatser. I texten som följer presenterar vi forskningsfrågorna och hur vi går till väga för att besvara dem. Kapitlet har förutom inledningen tre delar där vi i tur och ordning presenterar tillvägagångssätten för en kvantitativ delstudie, en kvalitativ och avslutningsvis presenterar vi en mindre protokollstudie.

Delmål och frågor

Det första av projektets tre delmål lyder:

En uppföljning – att belysa genomförande av riksdagsbesluten utifrån ett nationellt, regionalt och kommunalt perspektiv genom en analys av den faktiska finansieringen av statliga beslut på det kommunala området i förhållande till dels finansieringsprincipens regler, dels riksdagsbeslutens lydelse.

Det andra delmålet lyder:

En utvärdering – att belysa om finansieringsprincipen har medverkat till att säkerställa en effektiv reglering och finansiering av den kommunala verksamheten.

Det tredje delmålet lyder:

En analys av uppföljningens och utvärderingens resultat – att belysa konsekvenser av finansieringsprincipens historiska tillämpning för riksdagens framtida arbete samt förbereda användningen av resultaten som underlag för politiska ställningstaganden i finansutskottets beredningsarbete.

Vi operationaliserar och når målen genom att formulera och besvara en övergripande forskningsfråga och tre delfrågor. Forskningsfrågan och delfrågorna lyder:

Hur kan finansieringsprincipen förstås?

1. Hur väl finansierar regleringar i enlighet med finansieringsprincipen de reformer de avser att finansiera?
2. Hur bidrar regleringar i enlighet med finansieringsprincipen till en effektiv reglering av verksamhet?
3. Hur tillämpas finansieringsprincipen?

Svaren utgörs av en sammanfattande figur (figur 6.1 i kapitel sex) över finansieringsprincipens tillämpning som process, samt diskussioner, slutsatser och

rekommendationer utifrån den (kapitel sex och sju). Figuren bygger i sin tur på resultat från två delstudier: En kvantitativ studie där vi undersöker hur regleringar i enlighet med finansieringsprincipen finansierar reformer i svenska kommuner och landsting (delfråga 1). Den andra studien är en kvalitativ studie där vi undersöker hur finansieringsprincipen tillämpas (delfråga 3). De två studierna beskrivs nedan samt i kapitlen fyra och fem. Genom att kombinera de två studiernas resultat svarar vi på delfråga 2. I kapitel sju kopplar vi tillbaks frågorna med målen.

En utvärdering innehåller vanligen 1) en beskrivning av prestationerna utförda av den enhet som ska utvärderas och 2) ett kriterium (standard) mot vilket utvärderingen ska ske (Rossi, Lipsey och Freeman 2004). I den här studien utvärderar vi reformer mellan åren 1998 och 2006, det är de som är enheterna som ska utvärderas. Det vore önskvärt att kunna följa och beskriva var reform från dess tillkomst till studieperiodens slut och därefter jämföra med kriterierna och på så sätt utvärdera dem. För det behöver vi data, dels i form av berättelser om reformerna från människor som varit delaktiga i dem på olika nivåer, dels i form av statistisk och ekonomisk data.

Det innebär vissa praktiska svårigheter. En sådan är att människor byter arbeten, flyttar, pensioneras med mera och även om de inte gör det så glömmar och blandar de flesta ihop vad som hände förr. En annan svårighet är hur ekonomisk data samlas in och lagras över tid. Till exempel kan sättet att redovisa kostnader för en och samma reform skilja sig från år till år, eller så kan olika kommuner på grund av skillnad i redovisningsmetod redovisa kostnader olika – vilket gör att data inte är direkt jämförbara vare sig över tid eller mellan kommuner. Med kombinationer av olika datakällor och berättelser kan dessa svårigheter till viss del överkommas, men inte helt. Att följa en reform från början till slut är inte möjligt, men att ge en god bild av processen är möjligt, och det är vad vi gjort. Processen beskrivs i kapitel sex.

Uppföljningen i delstudie ett (kapitel fyra) utgör tillsammans med delstudie två (kapitel fem) beskrivningar av reformerna, kriteriet mot vilken de jämförs utgörs av överenskommen kring finansieringsprincipens tillämpning (bilaga 1.2). De två studierna kompletteras med en genomgång av protokoll från kommunala nämnder. Den beskrivs kort i slutet av detta kapitel.

Urval

Då Sveriges kommuner är 290 till antalet och tämligen heterogena ville vi när vi designade våra två delstudier se till att de vi studerar representerar Kommunsverige på så sätt att de är vilka kommuner som helst, samtidigt som de alla är valda för att de representerar olika kommuner, vad gäller geografiskt läge, demografi och näringsliv med mera.

Vi har i vår urvalsprocess utgått från Svenska kommunförbundets kommungruppsindelning och valt sju kommuner att studera. De sju kommunerna representerar grupperna varuproducerande, storstads-, glesbygds-, större stad

och förortskommun och ett landsting: Emmaboda, Huddinge, Karlskrona, Malmö, Staffanstorps, Strömsund, och Östersund samt Hallands läns landsting.

Delstudie ett – Ekonomisk kvantitativ data

Projektets kvantitativa analyser, som återfinns i kapitel fyra, har syftat till att svara på delfrågan (se kapitel två), *Hur väl finansierar regleringar i enlighet med finansieringsprincipen de reformer de avser att finansiera?*, som specificeras i underfrågorna

- a) Har kommunerna/landstingen genom finansieringsprincipen kompenserats för de kostnadsökningar alternativt intäktsminskningar som orsakats av reformer som genomförts på initiativ av staten?
- b) Hur har den ekonomiska kompensationen enligt finansieringsprincipen utfallit för enskilda kommuner/landsting?

Undersökningsobjekt har varit dels Sverige som helhet, dels vårt urval av kommuner och landsting (se ovan). Vid val av reformer för analysen har vi utgått från dokumentet *Regleringar enligt finansieringsprincipen* (se bilagorna 2.1 och 2.2). I dessa dokument finns uppställningar av de reformer som omfattats av finansieringsprincipen under perioden 1998–2006. De reformer vår uppdragsgivare ansett vara speciellt angelägna att studera är gulmarkerade. I huvudsak har vi följt dessa önskemål och har gjort kvantitativa analyser av förskolereformerna *Rätt till barnomsorg för barn till föräldralediga/arbetslösa* och *Allmän förskola*, avgiftsreformen *Maxtaxan inom äldre- och handikappomsorgen*, LSS- och LASS-reformerna samt för landsting reformen *Viss tandvård för vuxna*. I dokumentet *Regleringar enligt finansieringsprincipen* (bilaga 2.1) finns en markerad rad *Assistansersättning*. Denna har med LSS- och LASS-reformerna att göra. (LSS = Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LASS = Lagen om assistansersättning.) Det är en tolkningsfråga om dessa reformer har med finansieringsprincipen att göra eller inte. Vi har valt att ha med den och analysera dess effekter eftersom reformerna ifråga nämndes som exempel på angelägna analysobjekt vid möten med finansutskottets arbetsgrupp för projektet då projektet startade. I samband med LSS och LASS tar vi också upp det speciella LSS-utjämningsystem som infördes år 2004 trots att det inte har något med finansieringsprincipen att göra.

Mervärdesskatteavräkningen, det så kallade *Kommunkontosystemet*, redogör vi för i kapitel tre. Detta har en annan karaktär än vad som vanligen förknippas med finansieringsprincipen varför vi nöjer oss med att beskriva systemet utan att göra några analyser.

Till en början avsåg vi inte att studera det kommunala utjämningsystemet, men efter hand förstod vi att finansieringsprincipens ekonomiska konsekvenser är integrerade i denna utjämnings vilket föranlett beskrivningarna och analyserna i kapitel tre. Vi har avgränsat oss till att analysera finansierings-

principens ekonomiska konsekvenser i utjämningsystemet och har därför inte studerat reformers effekter för enskilda kommuner i kostnadsutjämnningen.

För att besvara frågorna a och b finns behov av ekonomiska data som särskiljer kostnader och intäkter som orsakas av reformerna från verksamheternas övriga kostnader och intäkter. Med en företagsekonomisk terminologi kallas sådana kostnader och intäkter för reformernas *särkostnader* respektive *särintäkter*. Tyvärr är inte redovisningssystemen konstruerade för att tillgodo-se önskemål om särkostnader och särkostnader för olika slags förändringar. Utmaningen har i stället varit att utifrån de ekonomiska data som finns undersöka om det finns trendbrott som kan kopplas till tidpunkter för reformers införande. Naturligtvis är det ett antagande att trendbrottet har med reformen ifråga att göra. Men för reformerna inom förskolan och maxtaxan inom äldreomsorgen är trendbrotten så tydliga att någon annan förklaring än att de har med reformerna att göra är osannolik. Se vidare kapitel fyra.

Den viktigaste datakällan har varit *Vad kostar verksamheten i Din kommun?*, som är en skrift som årligen utges av SKL (Sveriges Kommuner och Landsting, tidigare Svenska Kommunförbundet) och SCB (Statistiska centralbyrån). Data i rapporten baseras på bokslutsstatistik som kommunerna rapporterar till SCB i det så kallade räkenskapssammandraget. Data i *Vad kostar verksamheten i Din kommun?* kan vara behäftade med fel; kommuner kan ha olika redovisningsprinciper, kostnader som är gemensamma för olika verksamheter (till exempel administrationskostnader, kostnader för den politiska organisationen, lokalkostnader och kapitalkostnader) kan fördelas på olika sätt och själva rapporteringen till SCB kan göras olika. Men detta är något vi måste acceptera. Kvantitativa analyser skulle omöjligen kunna genomföras om vi ifrågasätter varje siffra i grunddata.

Andra datakällor har varit

- WebOr (webor.se) som är en bas för nyckeltalsjämförelser som drivs av SKL. På webbplatsen står "Underlagen hämtas i huvudsak från nationellt insamlad statistik om kommunal verksamhet"
- Kommundatabasen (kommundatabas.se) vilken administreras av *Rådet för främjande av kommunala analyser* som är en ideell förening bildad av staten och SKL. Nyckeltalen bygger på officiell statistik och ger enligt webbplatsen besked "om verksamheternas kostnad, omfattning och kvalitet"
- Statistiska centralbyråns webbplats scb.se
- Sveriges Kommuner och Landstings webbplats skl.se
- *Verksamhet och ekonomi i landsting och regioner*, <http://www.skl/bunt.asp?C=3424>, Sveriges Kommuner och Landsting.

I mångt och mycket är uppgifterna i dessa databaser desamma som i *Vad kostar verksamheten i Din kommun?*, men ibland kan de skilja sig åt. För vår del har *Vad kostar verksamheten i Din kommun?* varit förstahandskällan och sedan har vi vid behov kompletterat med uppgifter från andra databaser.

Det har inte alltid varit möjligt att använda data direkt från databaserna. Grunden för data och indelningar ändras titt som tätt. Ibland anges kostnader

för en verksamhet totalt i miljoner kronor, ibland i kronor per invånare, ibland i kronor per invånare i viss ålderskategori och ibland i kronor per prestation. För att få jämförbarhet mellan olika år har det krävts viss omräkning, vilket oftast inte vållat några problem eftersom Statistiska centralbyrån har utförlig befolkningsstatistik. Värre har det varit då vissa kostnadsdata ändrat innebörd mellan olika år, till exempel att kostnader under vissa år anges inklusive lokalkostnader och andra år exklusive lokalkostnader utan att uppgift om lokalkostnader är tillgängliga. Intäktsdata kan vara hyror och avgifter sammanslagna eller dessa poster var för sig. Det är inget problem såvida inte, vilket kan vara fallet, någon av uppgifterna saknas eftersom intäkten i fråga subtraherats från kostnaderna som då övergår från brutto- till nettobelopp. Vi har i görligaste mån räknat om data så att de är jämförbara mellan olika år och använt alternativa datakällor för att finna data som gör denna omräkning möjlig. Skillnader i grunddata, det vill säga de uppgifter som kommuner och landsting lämnar, kan vi omöjligen korrigera för, utan de accepteras i och med att respektive databasadministratör lagt in uppgifterna i databasen.

Uppgifterna om bidrag enligt finansieringsprincipen har vi erhållit från dokumentet *Regleringar enligt finansieringsprincipen* (se bilagorna 2.1 och 2.2) och regeringens budgetpropositioner. I analyserna antas att de avsatta beloppen fullt ut kommer verksamheterna till godo. Huruvida detta är fallet diskuterar vi i kapitel sex. Basen för fördelningen av bidragen, vare sig de återfinns i de generella statsbidragen eller som på senare år i inkomstutjämnningen, är antalet invånare i november året före bidragsåret. SCB:s befolkningsstatistik anger invånarantalet vid årsskiftet, varför vi i analyserna har en liten felkälla grundat i skillnaden mellan invånarantal i november och en månad därefter.

Detaljerna kring tillvägagångssättet i de specifika analyserna finns i kapitel fyra.

Delstudie två – samtal om finansieringsprincipen

Vår intervjustudie syftar till att svara på delfrågan (se kapitel två), *Hur tillämpas finansieringsprincipen?*

Totalt har vi genomfört 55 samtal med företrädare för kommuner, stat och SKL för att få kunskap om finansieringsprocessen lokalt och centralt. Urvalsprocessen vi har använt är den så kallade snöbollsmetoden. Det vill säga att vi började med personer som vi antog har kunskap om finansieringsprincipen, samtalar med henne eller honom och frågar också om andra personer han eller hon tror vore bra att fortsätta med. Varje samtal har tagit mellan en halvtimme och en timme att genomföra.

I kommuner och landsting har vi pratat med kommunalråd, kommunchef, ett antal stadsdelschefer i förekommande fall, ekonomichef, socialchef och skolchef samt ett mindre antal övriga verksamhetschefer. Vi har också samtalat med politiker i finansutskottets arbetsgrupp, med tjänstemän på Finansde-

partementet, finansutskottet, Riksrevisionen, Socialdepartementet, Statskontoret, på Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och på Utbildningsdepartementet. Under samtalen med kommun- och landstingsföreträdare har vi varit en och i samtalen på central nivå två forskare. Oftast har vi samtalat med en person åt gången, men vid några tillfällen med två (se bilaga 5.1 *Intervjupersoner*).

En intervju är ett samtal, men ett samtal som skiljer sig från många andra samtal. Vi, anmälda som forskare, kommer till den intervjuades arbetsplats för att ta reda på något, vi förväntas vilja något med samtalet, ha initiativet att styra det dit vi vill och introducera de samtalsämnen vi vill prata om (se Kvale, 1998). En forskningsintervju är på så sätt asymmetrisk.

Även om en intervjusituation är en asymmetrisk situation är det också ett tillfälle för den intervjuade att breda ut sig och testa idéer. Barbara Czarniawska skriver:

Every exposition of their [practitioners] thinking within their own organization has political and practical consequences: others listen, draw conclusions and act accordingly. There is also a limit to the amount of 'thinking aloud' that even the most loving family can take during the dinner hour. A research interview thus opens a possibility for an unusual but symmetrical exchange. ... The researchers offer that which our profession has an abundance of but other do not: an opportunity of trying out one's thoughts without practical consequences. (Czarniawska, 2004, sidan 48)

Kanske är situationen snarare än asymmetrisk för den intervjuade ovanligt symmetrisk. I vilket fall har våra samtal fungerat bra och varit givande. Samtalen startade med oss som initiativtagare; vi beskrev studien, oss själva och vårt uppdrag och varför vi ville prata med henne eller honom. Under det inledande småpratet ville vi dels förmedla att vi gärna såg att det kommande samtalet utvecklades till ett med följdfrågor, utläggningar och andra spontana infall, dels ville vi tona ned vår roll och om möjligt utjämna asymmetrin något och på så sätt få samtalet att bli just ett samtal och inte en utfrågning. Samtalen har förts kring ett antal teman, snarare än frågor, som vi har diskuterat och låtit intervjupersonerna berätta utifrån sin organisation och perspektiv för vart tema. Vår roll har varit att lyssna, ställa följdfrågor och eftersom samtalet pågått föra in nya teman att samtala kring.

Vårt tillvägagångssätt för intervjustudien beskrivs närmare i kapitel fem där också resultaten redovisas. I kapitel tre återfinns också en del citat från samtalen som illustrationer till vår genomgång av statsbidragssystemet och mervärdesskatteavräkningen.

Finansieringsprincipen i protokoll

Kommunal verksamhet bedrivs under nämnder och i nämnder förs protokoll. En möjlig datakälla för den som vill veta om riksdagsbeslut verkställs och diskuteras i kommuner är att undersöka kommunala protokoll. Efter förslag från projektets arbetsgrupp i finansutskottet i juni 2008 bad vi de sju kommu-

nerna om att få ta del av protokoll från kommunfullmäktige, kommunstyrelse och andra berörda nämnder angående reformer som faller under finansieringsprincipen under åren 1998–2006. Tre kommuner skickade protokoll, eller hade protokoll på sin webbplats, och det är dem vi har använt oss av. Protokollen har vi därefter, med stöd av dataprogram (NVivo®), sökt igenom med hjälp av sökord. För att kunna söka i protokoll måste de vara digitala och i ett textformat. Det är inte alla protokoll, särskilt inte de från början av perioden. Någon heltäckande studie, det vill säga av alla kommuner i urvalets alla protokoll, har vi därför inte kunnat göra.

En slutsats av protokollstudien är för det första att beslut på riksdagsnivå också blir beslut på kommunal nivå, reformerna genomförs.

En andra slutsats är att ordet *finansieringsprincip* inte ger några träffar i de protokoll vi undersökt. Det betyder inte att man inte diskuterar frågor som rör finansieringsprincipens tillämpning och/eller konsekvenser. Det gör man, men utan att använda själva ordet finansieringsprincip, vilket vi exemplifierar nedan med utdrag ur protokoll från en kommunal handikappnämnd, där LSS och dess ekonomiska konsekvenser diskuteras. Det första citatet är från september 2001, då nämnden informeras om hur många personer som beviljats stöd enligt LSS, och att lagen verkställs:

... informerar om att det finns två lagstiftningar som man måste följa LSS och SoL. Antal beviljade personer enligt LSS är 155 och därav är ca 110 verkställda beslut, enligt SoL är det 29 beviljade och ca 25 som är verkställda. Myndighetskontoret beslutar om kontaktpersoner enligt LSS eller SoL, enhetschefer och kurator ser till att besluten blir verkställda.

HN 010926

I januari 2003 informeras nämnden om att kommunledningen tillsammans med handikappförvaltningen har tagit fram ett yttrande över ett betänkande (vilket troligen är SOU 2002:103) från Finansdepartementet:

... kommun har tillsammans med landets övriga kommuner beretts tillfälle att yttra sig över Finansdepartementets betänkande ”Utgämning av LSS-kostnader”. Betänkandet har arbetats fram av en särskild kommitté, som haft i uppdrag att lämna förslag till en framtida modell för en nationell utjämning av kommunernas kostnader för LSS-verksamheten (LSS = Lagen om Stöd och Service till vissa funktionshindrade). Målsättningarna för den föreslagna modellen skall då vara att förutom att utjämna kostnadsskillnaderna mellan rikets kommuner även lägga en grund för att avskaffa de kvarvarande länsvisa utjämningssystemen samt att möjliggöra en avveckling av nuvarande två särskilda/tillfälliga statsbidrag. Dessutom skall modellen bidra till att minimera omfattningen av nuvarande individbaserade kommunvisa vårdavtal (c.a 1 400 idag).

HN 030129

I december 2004 ber handikappförvaltningen om mer resurser för sin LSS-verksamhet:

Förvaltningen har prövat möjligheten att skyndsamt förhindra den prognostiserade uppkomna avvikelsen om – 2 Mkr. Att omedelbart gå in och göra åtgärder inom LSS verksamheten är inte möjligt utifrån gällande lagstiftning. Handikappförvaltningen bedriver LSS verksamheten med stor rationalitet och effektivitet utifrån tilldelade medel, allt i enlighet

med gällande lagstiftning. Dessutom inriktar förvaltningen sitt arbete mot att alltid bli mer effektiv och finna de mest rationella lösningarna med bibehållen kvalitet.

HN 041215

LSS kostar mer än prognostiserat, trots rationaliseringar och effektiviseringar. Nämndens beslut:

... uppmanar förvaltningen att vidta lämpliga åtgärder för att minimera underskottet för år 2004, att handikappnämnden till kommunfullmäktige anhåller om full kompensation för vid årets slut redovisat negativ resultat, samt att förvaltningschefen får i uppdrag att kontakta Försäkringskassan för att få till stånd kortare handläggningstider avseende ekonomisk ersättning för personlig assistens.

HN 041215

Uppgiften för handikappförvaltningen ter sig svår, vilket inte minst avspeglas i höjningar av LSS-ersättningen till kommunsektorn, betänkande och debatt. En tredje slutsats av protokollstudien är att reformers finansiering diskuteras i nämnderna, nya lagar, normer och riktlinjer konstateras, kommuninterna budget- och verksamhetsdiskussioner förs. Men protokoll är nu protokoll och inte de mest berättande av texter och inte lika användbara som våra intervjuer för att fånga förklaringar, perspektiv och fördjupade resonemang. Vi har därför inte analyserat protokollen vidare, utan i stället koncentrerat oss på intervjuer och ekonomisk data.

Kapitel tre. Statsbidrag och mervärdesskatteavräkningen

För att förstå finansieringsprincipen, dess tillämpning och olika aktörers perspektiv på den, vilket vi kommer att redovisa senare, bör man känna till dess kontext. Kommunal verksamhet finansieras med statsbidrag, avgifter och skatter. Statsbidrag är likvida medel som utgår från staten till kommuner. För att strukturella skillnader mellan kommuner inte ska påverka möjligheterna för invånare i olika kommuner att få likvärdig service finns kostnads- och inkomstutjämnningssystemen. I det här kapitlets första del tar vi upp statsbidragssystemet. Statsbidragen till kommunerna presenteras årligen i regeringens budgetproposition som fastställs av riksdagen. Finansieringsprincipens ekonomiska konsekvenser utgör en del av dessa statsbidrag.

Kommuner kompenseras för utlägg för ingående moms i syfte att åstadkomma konkurrensneutralitet i valet mellan egen regi och entreprenad inom en verksamhet som inte medför skattskyldighet genom mervärdesskatteavräkningen. Ibland kallas den avräkningen kommunkontosystemet. Ekonomiska konsekvenser av förändringar som genomförts i momsavräkningen har reglerats via finansieringsprincipen i statsbidragssystemet. Kapitlets andra del handlar om detta.

I kapitlets tredje och avslutande del visar vi relationerna mellan statsbidragssystemets olika delar och regleringar enligt finansieringsprincipen.

Statsbidragssystemet

Finansieringsprincipen utgör en del av statsbidragssystemet. Det finns två slags statsbidrag, allmänna och specialdestinerade (som också kallas riktade). De allmänna kan kommunerna använda till valfritt ändamål, medan de specialdestinerade måste användas till en specifik verksamhet. Utvecklingen de senaste decennierna har inneburit en minskning av de specialdestinerade statsbidragen och en ökning av de allmänna. De specialdestinerade bidragen har kritiserats kraftigt; kritiken går huvudsakligen ut på att de inte har någon utjämnande effekt på kommunernas servicenivåer, att konstruktionerna är komplicerade, flera är kostnadsdrivande och att de gynnar rika kommuner. Svenska Kommunförbundet (nuvarande SKL) har också pläderat för förstärkt kommunal självstyrelse genom slopande av de specialdestinerade bidragen och införande av generella bidrag som kommunerna kan disponera fritt.

Då de bidrag som grundar sig i finansieringsprincipens tillämpning ingår i de allmänna statsbidragen behandlas de specialdestinerade bidragen inte i denna rapport. En utvärdering av dessa bidrag har gjorts av Statskontoret (se Statskontoret 2007:17).

De allmänna statsbidragen återfinns i utgiftsområde 25 – Allmänna bidrag till kommuner – i statens budgetproposition och gäller främst kommunalekonomisk utjämning. Sverige har en drygt hundraårig tradition av statligt ansvar för kommunal utjämning i olika former. En redogörelse för historiken finns i Lane och Back (1991, sidorna 81–86). Nedan följer en kort redogörelse för utvecklingen de senaste decennierna. Redogörelsen bygger i stor utsträckning på Lane och Back (1991), SOU 2003:88, Siverbo (2005) och SKL & Finansdepartementet (2008).

Statsbidragssystemets utveckling

Skatteutjämningsbidraget infördes år 1966 och kompenserade för låg skattekraft i kombination med hög skattesats. Dessutom fanns också många olika specialdestinerade statsbidrag. Principen under perioden 1966–1992 var att alla kommuner skulle ha en grundgaranti beträffande skatteinkomsten. Inom ramen för detta skedde en rad smärre förändringar.

År 1974 ändrades modellen så att tyngdpunkten las vid kommunens skattekraft i relation till medelskattekraften, och i ännu en omkonstruktion 1979 infördes tolv (12) skattekraftklasser (treprocentsintervall) med en grundgaranti på 103 till 136 procent av medelskattekraften med hänsyn taget till kostnadsskillnader på grund av läge och bebyggelsestruktur. År 1986 infördes ett finansieringssystem med en skatteutjämningsavgift där rika kommuner (hög skattekraft och låg skattesats) fick betala till systemet.

Under åren 1993–1996 slopades huvuddelen av de specialdestinerade statsbidragen. I stället infördes ett inkomstutjämningsystem som garanterade alla kommuner en viss skattekraft och ett kostnadsutjämningsystem för att kompensera kommuner med höga strukturellt betingade kostnader som kommunen inte kan påverka. Kostnadsutjämningsystemet syftar till att utjämna för behovs- och kostnadsskillnader, men systemet ska inte utjämna för kostnader som beror på skillnader i vald servicenivå, avgiftssättning och effektivitet. Kostnadsutjämnningen baseras på en mängd variabler som speglar kommunens åldersstruktur, sociala struktur, befolkningstäthet, klimat med mera. Dessutom infördes ett extra stöd till kommuner med minskande befolkning.

År 1996 skedde nästa större förändring. Finansdepartementet analyserade olika modeller för inkomstutjämning i utredningen *Kommunal inkomstutjämning – alternativa modeller* (Ds 1993:68). Bakgrunden till utredningen var statens behov av att via statsbidragen kunna göra generella ekonomiska regleringar mellan stat och kommunsektorn vid tillämpningen av finansieringsprincipen och av att kunna reglera kommunsektorns finansiella utrymme (SOU 2003:88, sidan 37). Det är här, i början av 1990-talet, som finansieringsprincipen kopplas samman med statsbidragssystemet.

De allmänna statsbidragen bestod nu av tre stora delar. För det första *inkomstutjämningsystemet*. Dess tekniska konstruktion reviderades så att de kommuner som hade lägre skattekraft än medelskattekraften fick bidrag,

kommuner med högre skattekraft fick betala in en avgift till systemet. Statens önskan var att detta system skulle vara inomkommunalt finansierat utan statligt stöd. År 2001 skedde en revidering som rättade till en del av den så kallade pomperipossaeffekten: att kommuner med ökade skatteintäkter fick minskade totala intäkter. (En annan, kanske mer känd pomperipossaeffekt lanserades av Astrid Lindgren när hon råkade ut för den. Effekten innebar i korthet att när man lade ihop skatt och egenavgifter fick man betala mer än inkomsten till staten. Lade man även på förmögenhetsskatten blev det stundom ett rejält minus.) En annan kritiserad konsekvens var den så kallade Robin Hood-skatten, att kommuner med hög skattekraft fick betala till kommuner med låg skattekraft. För att bemöta kritiken började staten i allt högre utsträckning delfinansiera systemet så att allt färre kommuner behövde betala in avgifter.

För det andra, *kostnadsutjämningsystemet*, som förändrades till att bygga på standardkostnaden för 16 verksamheter. Standardkostnaderna summeras till en så kallad strukturstukostnad. För varje verksamhet finns en modell med många variabler. Kommuner med högre strukturstukostnad än genomsnittet får bidrag, de med lägre får betala en avgift. Kostnadsutjämningsen är härmed helt inomkommunalt finansierad.

Den tredje stora delen i de allmänna statsbidragen var det *generella bidraget*. Det baserades på antal invånare och kommunernas åldersstruktur och finansierades helt av staten. Det generella statsbidraget fördelades med ett lika stort belopp per invånare till alla kommuner respektive landsting. År 2003 reducerades det generella invånarrelaterade bidraget med cirka 32 miljarder kronor i samband med att staten tog över kostnaderna för kommunkontosystemet, det vill säga den kommunala mervärdesskatteavräkningen. Mer om denna följer nedan.

Enligt SOU 2003:88 (sidan 35) används det generella bidraget för att styra kommunsektorns finansiella utrymme och för justeringar som hänger samman med finansieringsprincipen. Genom att finansieringsprincipens ekonomiska konsekvenser knöts till det generella bidraget kom de att fördelas med antalet invånare som bas. Här finns en viss eftersläpning eftersom fördelningsgrunden är antal invånare som var folkbokförda i kommunen respektive landstinget den första november året före bidragsåret.

Efterhand som staten ökade sin finansiering av inkomstutjämningsystemet minskade de generella bidragen för att helt avskaffas år 2005.

Nuvarande system

I statsbudgetens utgiftsområde 25 *Allmänna bidrag till kommuner* finns fyra anslag:

- 48:1 Kommunalekonomisk utjämnings
- 48:2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting
- 48:3 Statligt utjämningsbidrag för LSS-kostnader
- 48:4 Bidrag till organisationer inom det kommunalekonomiska området.

Eftersom finansieringsprincipens ekonomiska konsekvenser återfinns i anslag 48:1 behandlar vi detta område nedan. Anslag 48:3 tar vi upp i LSS-redogörelsen (se kapitel fyra).

Från och med år 2005 är *inkomstutjämningen* i stort sett statligt finansierad genom att staten garanterar att alla kommuner har en skattekraft som uppgår till 115 procent av medelskattekraften. Endast några få kommuner är avgiftsbetalare till inkomstutjämningen. Det generella bidraget har slopats och det statliga bidraget till kommunsektorn ingår nu i inkomstutjämningen.

Kostnadsutjämningen har förenklats något genom att antalet beräkningsmoduler har minskat. För kommunerna beräknas standardkostnader i åtta delmodeller som summeras till en strukturstandardkostnad. Kommuner med höga strukturstandardkostnader får bidrag, de med låga får betala en avgift. Avgifter och bidrag går i stort sett jämnt ut så det finns inget statligt bidrag i systemet.

År 2005 tillkom en *regleringspost*, som kan vara negativ, det vill säga en avgift, eller positiv, det vill säga ett bidrag. Liksom övriga delar i det allmänna bidrags- och avgiftssystemet utgör invånarantalet fördelningsbasen. Det finns separata regleringsposter för kommunerna och landstingen. Regleringsposten infördes på förslag av Utjämningskommittén (SOU 2003:88, sidan 65). Motiveringen var bland annat att de allmänna statsbidragen skulle vara statsfinansiellt neutrala, att garantinivån i utjämningsystemet skulle upprätthållas och att statsbidragen ska kunna anpassas till förändringar i den totala ramen för de allmänna statsbidragen.

Vid sidan av utjämningsystemet har införts ett regionalpolitiskt *strukturbidrag* som stöd till kommuner med litet befolkningsunderlag och särskilt behov av näringslivsfrämjande åtgärder. För att mildra vissa omfördelningseffekter finns också ett *införandebidrag* under perioden 2005–2010.

År 2004 skapades också ett speciellt *LSS-utjämningsystem* (LSS = Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade), som vi behandlar i samband med finansieringsprincipen och LSS (se kapitel fyra).

Regeringen tillsatte hösten 2008 en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning (dir. 2008:110). En uppgift för kommittén är att lämna förslag på hur utjämningsystemet kan förenklas, hur det ska ske kommer vi att få se när kommittéarbetet redovisas i april 2011.

Statsbidragen och finansieringsprincipen

Den kommunalekonomiska utjämningen redovisas i budgetpropositionerna, i avsnittet för utgiftsområde 25. En något förenklad version av beräkningarna år 2006 i miljoner kronor (proposition 2005/06:1, utgiftsområde 25, sidan 19) finns i tabell 3.1.

TABELL 3.1 DEN KOMMUNALEKONOMISKA UTJÄMNINGEN

	<i>Kommuner</i>	<i>Landsting</i>
Inkomstutjämningsbidrag	46 075	15 178
Inkomstutjämningsavgift	–3 240	–1 991
Kostnadsutjämningsbidrag	4 629	1 076
Kostnadsutjämningsavgift	–4 633	–1 080
Strukturbidrag	1 539	657
Införandebidrag	838	348
Summa	45 208	14 188
Regleringsavgift	–43	–1 224
Anslagspost	45 165	12 964

Som synes framgår inte finansieringsprincipens ekonomiska konsekvenser i uppställningen i tabell 3.1. För att få en uppfattning om dessa måste budgetpropositionen studeras mycket noggrant. Där finns en beskrivning under rubriken *Regleringar enligt finansieringsprincipen* (se till exempel proposition 2005/06:1, utgiftsområde 25, sidan 17) och en tabell *Tillskott, ekonomiska regleringar m.m. 2006–2008, anslag 48:1 Kommunalekonomisk utjämning* (se till exempel proposition 2005/06:1, utgiftsområde 25, sidan 18) där finansieringsprincipens ekonomiska effekter redovisas.

Det är inte enkelt att tyda dessa delar. Den skriftliga beskrivningen är ofullständig och i tabellerna blandas effekter av finansieringsprincipen med överföringar från specialdestinerade statsbidrag, diverse omföringar, tillskott, regleringar och annat. Beteckningarna är inte helt konsekventa mellan olika år. Något år kan ett belopp rubriceras som hörande till finansieringsprincipen, medan samma belopp något annat år har en annan beteckning. I bilagorna 3.1–3.3 har vi gjort uppställningar utifrån budgetpropositionerna 1996/97–2006/07 och försökt utröna de poster som har med finansieringsprincipen att göra.

I början av vårt arbete med finansieringsprincipens tillämpning fick vi från finansutskottets kansli en uppställning av finansieringsprincipens ekonomiska konsekvenser under en följd av år i form av ett Excel-dokument, *Regleringar enligt finansieringsprincipen* (se bilagorna 2.1 och 2.2). I ett följebrev skrevs:

Siffrorna i Exceldokumentet *Regleringar enligt finansieringsprincipen* är hämtade ur budgetpropositioner och verifierade på vår begäran av Finansdepartementet.

Det visade att medarbetare på Finansdepartementet inte alltid klarar att tyda budgetpropositionernas uppgifter, vilket följande exempel visar. I dokumentet *Regleringar enligt finansieringsprincipen* anges för landsting att posten *Viss tandvård för vuxna* är minus 174 miljoner kronor åren 2005 och 2006. Denna uppgift är tagen direkt från proposition 2004/5:1 utgiftsområde 25, tabell 2.6 sidan 16, där det mycket riktigt står minus 174 miljoner kronor på raden *Viss tandvård för vuxna* för åren 2005, 2006 och 2007. Vi tyckte detta var underligt och undrade vad det här kunde vara för något.

I proposition 2003/04:1, tabell 2.5, sidan 15, hittade vi förklaringen. Där anges på raden *Viss tandvård för vuxna* för år 2004 plus 485 miljoner kronor och för åren 2005 och 2006 plus 311 miljoner kronor. Eftersom 485 minus 311 är 174 har beloppet minus 174 miljoner kronor fått sin förklaring. Men det är en väsentlig skillnad om landstingen får 385 miljoner kronor i bidrag jämfört med om de får betala 174 miljoner kronor i avgift!

Vid våra intervjuer med tjänstemän i Regeringskansliet har det av vissa uttryckts åsikten att kommunala företrädare borde studera budgetpropositionerna ordentligt för att utröna vilka bidrag som erhålls på grund av finansieringsprincipen.

S: Jag skulle genast sätta mig och lusläsa budgetproppen om jag vore förvaltningschef i en kommun ...

F: Tror du att de är lite dåliga på det? De klagar lite mindre än vad de behöver så att säga?

S: Det kan jag inte uttala mig om, jag vet bara hur jag själv skulle agera om jag var förvaltningschef.

Utbildningsdepartementet

Som synes av exemplet ovan är inte uppgifterna i budgetpropositionerna helt tillförlitliga, och de är dessutom svåröverskådliga. Det är inte förvånande att de flesta kommunala företrädare avstår från att detaljstudera budgetpropositionerna med avseende på finansieringsprincipen, som vi ser i följande citat:

Men jag tror mycket av, alltså, skatteutjämnningssystemet och skatteberäkning idag är så oerhört tekniskt komplicerat så alltså, undrar om det finns någon förtroendevald som behärskar den. ... finns kanske nån ekonomichef som begriper det möjligen. Men möjligt, alltså jag kan tänka mig att det är annorlunda i stora kommuner. Det är möjligt att kommunchefen här skulle...

Förvaltningschef

Fråga: Så du vet inte om ni är över- eller underfinansierade?

Svar: Nej.

Fråga: Varför det?

Svar: Ja, om man säger så här att, dels är utredningsresurserna noll. Det är en sak, det finns jättemycket vi skulle vilja kolla och rota i och ta fram olika, överhuvudtaget när vi pratar om statistik och du vet, jämför med andra kommuner och allting, som vi får välja bort för att vi inte hinner med. Så det är en del i det hela, att vi är kort så. Men sen är det också givetvis att man funderar om det är mödan värt. Om jag då kommer fram till att vi inte har fått nog, vad gör jag då? Så det har inte funnits nån sån ambition att granska det. Utan det är bara att gilla läget. Det här ska göras, det kommunen ska göra så får vi den här ersättningen.

Ekonomichef

... det går ju direkt till kommunkassan alltihop ... och då har vår ekonomi bestämt sig för att dom skickar dom där direkt till oss och då kallar dom det för statsbidrag. Och jag har väldigt svårt att räkna ut varje år var vi hamnar nånstans.

Förvaltningschef

... men ur mitt perspektiv så känner jag att det är fullständigt övermäktigt att försöka sätta sig in i.

Förvaltningschef

En vanlig uppfattning i kommunerna är att det inte finns tid att syssla med sådana detaljer utan att det är en uppgift för SKL som man betalar för att göra sådant.

Det går ju inte till så, höll jag på att säga. Utan det finns ju inga kontrakt. Det finns inga avtal. Det finns liksom, om inte SKL har gjort en principöverenskommelse, så därför är det ju bara att rätta sig efter vad som har beslutats. Kommunerna har bara att rätta sig.

Kommunalråd

Det går inte. Möjligen då om man är på det här kommunala nätverket, kommunledningsnivå kunde gå samman och hjälpas åt och så, men det är ju också det vi har SKL till.

Jag tror att vi som kommun litar väldigt mycket på att Sveriges Kommuner och Landsting har återkommande förhandlingar med regeringen.

Kommunchef

Sammantaget kan vi konstatera att statsbidragssystemet är krångligt och att det ändras ofta. Speciellt är det svårt att urskilja de bidrag som har med finansieringsprincipen att göra. Många kommunala företrädare anser sig inte ha tid att utreda detta, varför finansieringen blir ett abstrakt begrepp utan beloppsmässig innebörd.

Regleringsposten

I det nuvarande statsbidragssystemet, med regleringsbidrag alternativt regleringsavgift, är det inte garanterat att finansieringsprincipens ekonomiska konsekvenser verkligen kommer kommunsektorn till godo. Bestämmelser om regleringsbidrag och regleringsavgift finns i paragraferna 15 och 16 SFS 2004:773: Lag om kommunalekonomisk utjämning:

15 § Om statens samlade utgifter för inkomstutjämningsbidrag, kostnadsutjämningsbidrag, strukturbidrag och införandebidrag, minskade med statens samlade inkomster från inkomstutjämningsavgifter och kostnadsutjämningsavgifter, är lägre än statens anslag för dessa bidrag, skall skillnaden fördelas till kommuner respektive landsting som regleringsbidrag, med ett enhetligt belopp per invånare i landet.

16 § Om statens samlade utgifter för inkomstutjämningsbidrag, kostnadsutjämningsbidrag, strukturbidrag och införandebidrag, minskade med statens samlade inkomster från inkomstutjämningsavgifter och kostnadsutjämningsavgifter, är högre än statens anslag för dessa bidrag, skall skillnaden betalas av kommuner respektive landsting i form av regleringsavgift, med ett enhetligt belopp per invånare i landet.

I SKL:s och Finansdepartementets skrift om kommunalekonomisk utjämning (SKL och Finansdepartementet 2008, sidan 27) står följande om regleringsposten:

Den statligt finansierade inkomstutjämningen innebär att kostnaderna för inkomstutjämningsbidraget ökar i takt med tillväxten av det kommunala skatteunderlaget. Staten kan alltså inte på förhand veta vilken slutsumma blir. Med hänsyn till behovet av att kunna påverka kommunsektorns

samhällsekon omiska utrymme och statsfinanserna finns möjligheter att påverka den totala bidragsramen till kommuner och landsting. Ett annat behov är att förändringar i ansvaret mellan kommunsektorn och staten måste kunna regleras ekonomiskt vid tillämpning av den kommunala finansieringsprincipen.

Statens anslag för bidragen blir härmed överordnat både beräkningsalgoritmerna i inkomstutjä mningen, kostnadsutjä mningen och finansieringsprincipen. De ekonomiska effekterna av finansieringsprincipen finns i anslag 48:1 Kommunalekonomisk utjä mning och de statliga bidragen till kommun- och landstingssektorerna finns i inkomstutjä mningssystemet. Men de statliga anslagen till respektive sektor utgör gränser för totalbeloppen.

Uttryckt i formler blir det enligt följande:

$B =$ Det statliga anslaget

$S =$ Inkomstutjä mningsbidrag – inkomstutjä mningsavgift + kostnadsutjä mningsbidrag – kostnadsutjä mningsavgift + strukturbidrag + infö randebidrag

$R =$ Regleringsposten

Om $B - S > 0$ blir R positivt vilket medför ett bidrag

Om $B - S < 0$ blir R negativt vilket medför en avgift

Systemen för primärkommuner respektive landsting är separata så det finns två B , två S och två R . Fördelningsbasen för R är antalet invånare. Ett år då $B - S < 0$ för kommunerna kommer alla kommuner att få betala en regleringsavgift och när $B - S > 0$ kommer alla kommuner att få ett bidrag.

Införandet av regleringsposten har medfört en kommunal osäkerhet kring statsbidragen och finansieringsprincipen. Om det statsfinansiella läget är sådant att regleringsposten är negativ, det vill säga en avgift, vad är det då som minskas? Är det någon av posterna som har med finansieringsprincipen att göra? Eller är det beloppet i något av utjä mningssystemen?

Mervärdesskatteavräkningen

Bland posterna i det tidigare nämnda dokumentet *Regleringar enligt finansieringsprincipen* utmärker sig beloppsmässigt Kommunkontosystemet med minus 32 miljarder för kommuner och landsting tillsammans (se bilagorna 2.1 och 2.2). Posten dyker upp år 2003 och utgör en kraftig reducering av de allmänna bidragen till kommunsektorn. Nedan följer en kort redogörelse för denna post. Läsare som vill ha utförligare information om kommunsektorns mervärdesskatteproblematik och kommunkontosystemet hittar detta i SOU 1999:133, Ds 2001:30, RRV 2001:6, SOU 2001:50 och Karlsson (2005). Vår beskrivning nedan bygger i stor utsträckning på dessa källor.

Som framgår av rubriken har posten med kommunsektorns mervärdesskatt (moms) att göra. Vid skattereformen 1991 fick kommunerna avdragsrätt för ingående moms i det ordinarie momssystemet. Kommunerna fick till skillnad från det privata näringslivet tillbaka all ingående moms oavsett om den hänfördes till momspliktig eller icke momspliktig verksamhet. Denna allmänna avdragsrätt var oförenlig med EU:s konkurrenslagstiftning, varför den slopades ett år efter Sveriges inträde i EU. Kommunsektorn kompenserades för detta genom en höjning av det dåvarande generella statsbidraget med drygt 20 miljarder kronor.

År 1996 infördes i stället det så kallade kommunkontosystemet vars syfte var att skapa konkurrensneutralitet i kommuners och landstings val mellan att upphandla verksamhet externt och bedriva verksamhet i egen regi.

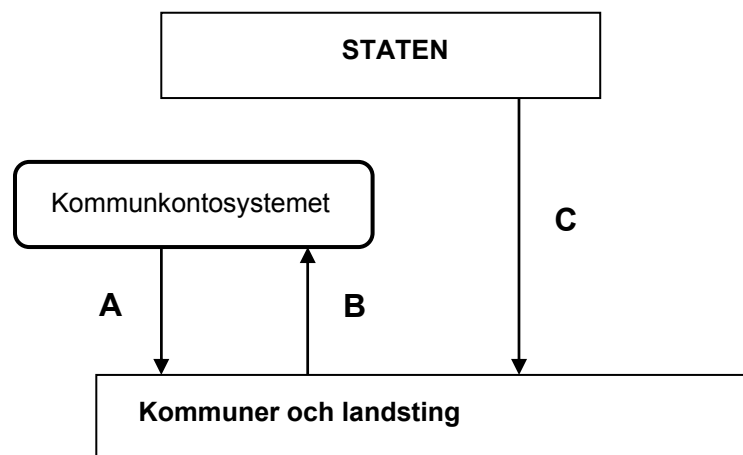
Kommunkontosystemets enda syfte är att åstadkomma konkurrensneutralitet i valet mellan egen regi och entreprenad inom verksamhet som inte medför skattskyldighet. (Ds 2001:30, sidan 39)

Benämningen kommunkontosystemet kommer av att systemet finansierades genom att kommunerna och landstingen – det var separata system för varje sektor – fick betala en invånarbaserad avgift till ett speciellt konto som kallades kommunkonto.

Systemet under åren 1996–2002

En beskrivning som i stort bygger på SOU 1999:133 av hur kommunkontosystemet fungerade följer nedan, illustrerad av figur 3.1.

FIGUR 3.1 KOMMUNKONTOSYSTEMET 1996–2002



A i figur 3.1: Kommuner och landsting fick tillbaka erlagd moms på inköp i icke momspliktig verksamhet samt ersättning för sex procent vid upphandling inom sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning. Utbetalning från

systemet skedde efter ansökan månadsvis till skattemyndigheten i Gävle (skattekontoret i Ludvika, varav benämningen Ludvikamoms härstammar). Procentsatsen sex (6) motiverades med nedanstående resonemang.

Antagandet är att personalkostnaderna i genomsnitt är 70 procent av totalkostnaden och att de övriga kostnaderna utgörs av material och annat momspliktigt där momspåslägget är 25 procent, vilket medför att momsen är 20 procent av totalbeloppet. Eftersom en kommun får dra av momsen för även icke momspliktig verksamhet blir kommunens kostnad $0,20 \cdot 30 = 0,06$ lägre än för den privata utföraren som inte har denna avdragsrätt. Beträffande lokaler gällde andra procentsatser.

	Kommun	Privat företag
Lönekostnader	70	70
Momsbelagda kostnader	24	30
Summa	94	100

Den moms som kommunerna kunde rekvirera från kommunkontosystemet utgjordes av den moms som de inte kunde dra av inom ramen för det ordinarie momssystemet i enlighet med lagen om mervärdesskatt (SFS 1994:200). Dessutom hade kommunerna rätt att få ersättning för den dolda moms som ligger i priset vid upphandling av momsfri verksamhet inom sjukvård, tandvård, social omsorg, utbildning och av vissa boendeformer. Sexprocentserättningen var en schablon och motsvarade inte den verkliga momsen, vilket medförde att både under- och överkompensation förekom.

B i figur 3.1: Kommuner och landsting fick betala en avgift per invånare till kommunkontosystemet. Två olika konton för kommuner respektive landsting. Kontona var räntebärande och fanns hos Riksgäldskontoret. Riksrevisionsverket svarade för revisionen. Beloppen bestämdes av Riksskatteverket, men kunde överklagas hos regeringen. År 2000 var exempelvis beloppet 2 080 kronor per invånare för kommunerna och 940 kronor per invånare för landstingen, vilket totalt gav en inbetalning till kommunkontosystemet på 26,8 miljarder kronor.

Inbetalningen skedde genom avdrag vid skattemedelsutbetalningarna med en tolfedel av årsbeloppet per månad. Avgiften var inte kopplad till den enskilda kommunens faktiska kostnad för moms utan var ett schablonmässigt belopp per invånare.

C i figur 3.1: Generellt statsbidrag till kommuner och landsting som ökades kraftigt då den allmänna avdragsrätten för moms slopades.

Kommunkontosystemet blev kraftigt kritiserat, främst med de fyra följande argumenten:

1. A var ofta större än B vilket gjorde att systemet var underfinansierat. År 2000 var det ackumulerade underskottet nästan 4 miljarder kronor. Orsakerna till kommunkontosystemets underskott och därmed sammanhängande kollaps var bland annat att A ökade då antalet privata underentreprenörer blev allt fler och det genomfördes

många stora investeringsprojekt i den kommunala sektorn. Dessutom fick Landstingsförbundet igenom sänkningar av landstingens avgifter både för år 1998 och 1999.

2. Effekten av frikopplingen mellan moms-kompensationen och avgiften medförde en omfördelning där expansiva kommuner som upphandlar mycket från externa entreprenörer tjänar och stagnerande kommuner med liten extern upphandling förlorar. Denna omfördelningseffekt kritiserades som orättvis och medförde att systemets legitimitet minskade. I RRV 2001:6 analyserades vilka kommuner och landsting som gynnades respektive missgynnades i kommunkontosystemet.
3. Kommunkontosystemets syfte, att skapa konkurrensneutralitet mellan egen regi och entreprenader, fungerade inte inom alla sektorer. Bland annat inom tandvården och sportverksamhet ansågs att privata utförare missgynnades. I vissa fall missgynnades privata entreprenörer vid upphandling i konkurrens med egen regi då de måste fakturera inklusive moms, medan verksamhet i egen regi inte belastas med moms.
4. Systemet ansågs krångligt och det fanns möjligheter till manipulationer genom att moms som skulle redovisats i det ordinarie moms-systemet i stället redovisades i kommunkontosystemet och därigenom medförde ersättning som man inte varit berättigad till (RRV 2001:6, sidan 61).

Problemen med underskott och kritiken ledde till att kommunkontosystemet slopades år 2003. Det var då som ersättningen via statsbidragssystemet som utgått från och med 1996 togs bort. Det är det beloppet, som under perioden ökat till 32 miljarder kronor, som dyker upp som en minuspost i dokumentet *Regleringar enligt finansieringsprincipen*.

Från och med år 2003:

Kommunkontosystemet har avskaffats. All momsavräkning sker direkt via statsbudgeten. I proposition 2001/02:112 finns utförligare beskrivningar och motiveringar till dagens momsavräkningssystem.

Av figur 3.2 framgår att kommunkontona inte finns längre och att därmed avgiften B i figur 3.1 är borttagen. Systemet benämns ibland fortfarande *kommunkontosystemet* trots att det inte finns några kommunkonton längre.

A i figur 3.2: Kommuner och landsting får tillbaka erlagd moms på inköp i icke momspliktig verksamhet samt ersättning för 6 procent vid upphandling inom sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning. Särskilda regler gäller för lokaler.

C i figur 3.2: Finansieringen sker genom reducering av statsbidragen till kommuner och landsting.

FIGUR 3.2 MERVÄRDESAVRÄKNINGSSYSTEMET



Minskningen av C i figur 3.2 kan tolkas som ett utslag av finansieringsprincipen. Men detta med momsavräkningssystemet är en annan slags reform än vad som vanligen sätts i samband med finansieringsprincipen. Som framgått av kapitel ett åberopas finansieringsprincipen när staten beslutar om verksamheter eller verksamhetsreformer som ger ekonomiska konsekvenser i kommuner och landsting. Momsavräkningssystemet är ett tekniskt förfarande med en historisk bakgrund i avdragsbestämmelser för kommunsektorns ingående moms och försöken att skapa konkurrensneutralitet i valet mellan egen regi och anlåtande av privata utförare. Vi kommer därmed inte att ytterligare behandla momsavräkningen i denna rapport.

Statsbidragen och finansieringsprincipen i diagram

Genom att särskilja regleringar enligt finansieringsprincipen från statsbidraget och redovisa dessa separat erhålls en uppfattning om finansieringsprincipens betydelse. Det är relationerna mellan statsbidragens olika delar och bidragen enligt finansieringsprincipen som är intressant. Diagram 3.1–3.8 visar delarnas procentuella andelar. Till vänster anges negativa bidrag, det vill säga avgifter som kommunerna får betala till systemen, och till höger de bidrag som erhålls. I diagrammen har momsregleringen särredovisats. Därför framstår det generella bidraget och sedermera inkomstutjämningsbidraget som större än de är. Kommunerna får dessa bidrag minus momsregleringen. Observera att informationen som visas i bilderna inte är något som kommunernas företrädare erhåller automatiskt. För att konstruera diagrammen måste man känna till regleringarna enligt finansieringsprincipen och i vilka statsbidrag de ingår samt subtrahera finansieringsprincipens bidragen från dem.

För alla primärkommuner hopslagna ges bilden av statsbidragen under perioden 1998–2006 i diagram 3.1. Vi ser att när kommunkontosystemet slopades minskade statsbidragen. Ersättningen för kommunernas ingående moms sker från och med år 2003 inom momssystemet. Detta syns i *Regleringar enligt finansieringsprincipen* som en minuspost, därav staplarna åt vänster i diagrammet. Posterna som hänförs till finansieringsprincipen utgör knappt tio

procent av de allmänna statsbidragen. Från och med år 2004 ersätts det statliga bidraget i form av generellt bidrag av en statlig finansiering i inkomstutjämningsystemet. Eftersom kostnadsutjämningsystemet är inomkommunalt finansierat syns det inte i diagrammet. Bidragen och avgifterna tar ut varandra. För de enskilda kommunerna märks däremot kostnadsutjämningsbidrag eller avgift, vilket framgår av diagram 3.2–3.8.

DIAGRAM 3.1 FINANSIERINGSPRINCIPEN I STATSBI DRAGSSYSTEMET. ALLA PRIMÄRKOMMUNER

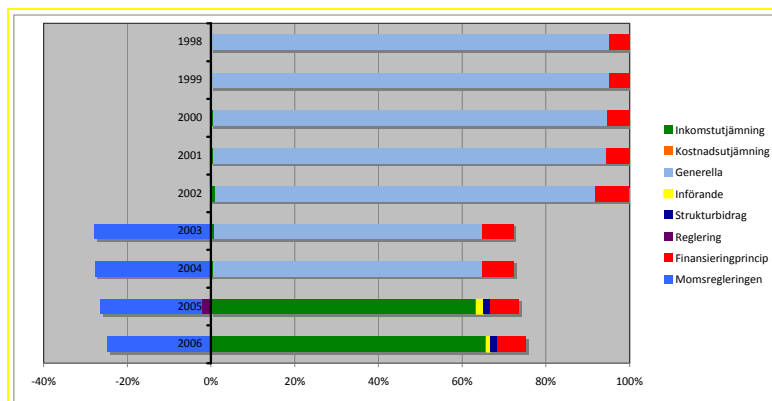
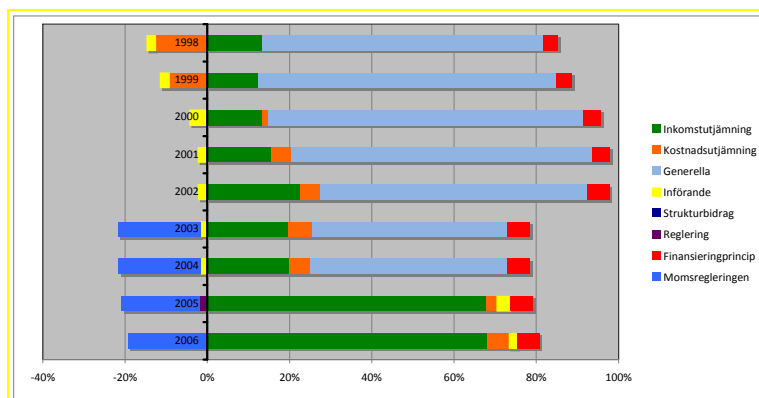
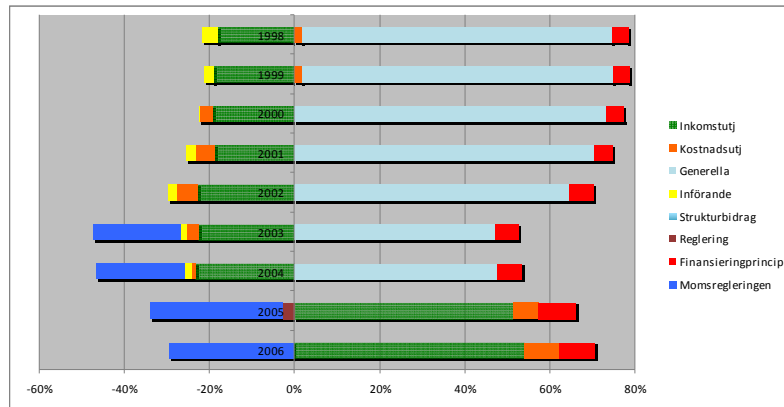


DIAGRAM 3.2 FINANSIERINGSPRINCIPEN I STATSBI DRAGSSYSTEMET. EMMABODA



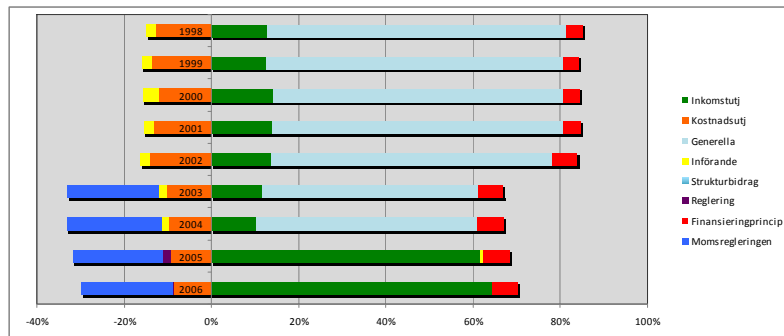
I diagram 3.2 visas situationen för Emmaboda. Emmaboda är en bi dragstagande kommun både i inkomstutjämningsystemet och från och med år 2000 också i kostnadsutjämningsbidraget.

DIAGRAM 3.3 FINANSIERINGSPRINCIPEN I STATSBI DRAGSSYSTEMET.
HUDDINGE



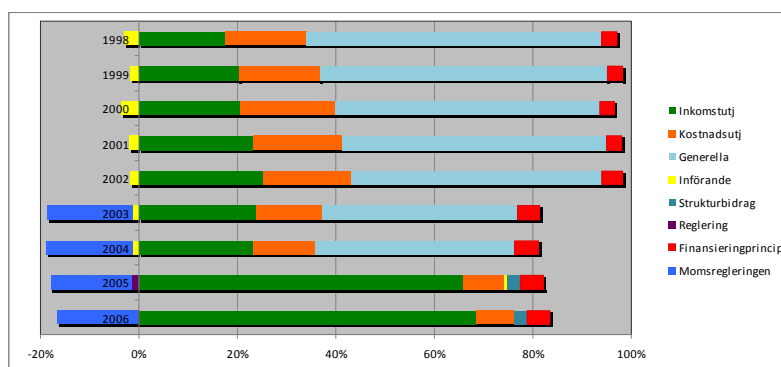
Huddinge (diagram 3.3) är en avgiftsbetalare i utjämningsystemen. Det är endast åren 2005 och 2006 som Huddinge erhåller sådana statsbidrag. Åren 2003 och 2004 fick Huddinge betala lika mycket som kommunen erhöll i bidrag.

DIAGRAM 3.4 FINANSIERINGSPRINCIPEN I STATSBI DRAGSSYSTEMET.
KARLSKRONA



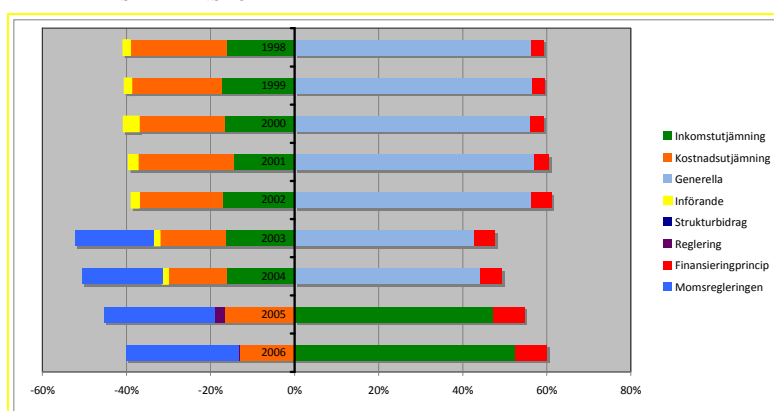
Karlskrona (diagram 3.4) är bidragstagare i inkomstutjämnningen, men avgiftsbetalare i kostnadsutjämnningen.

DIAGRAM 3.5 FINANSIERINGSPRINCIPEN I STATSBI DRAGSSYSTEMET. MALMÖ



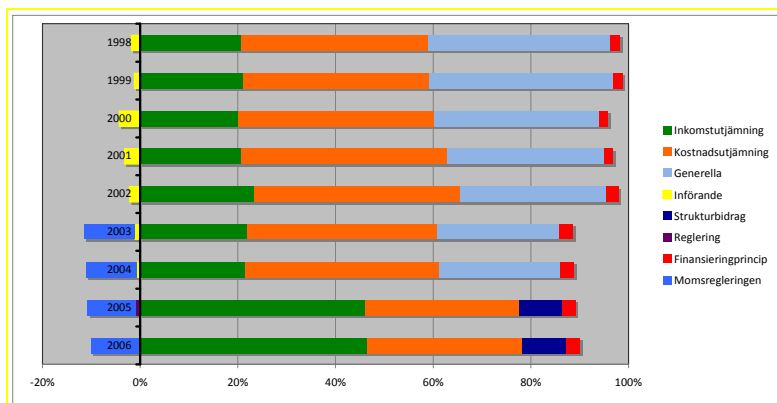
Malmö (diagram 3.5) erhåller bidrag både från inkomstutjämnningen och från kostnadsutjämnningen. Dessutom får Malmö strukturbidrag åren 2005 och 2006.

DIAGRAM 3.6 FINANSIERINGSPRINCIPEN I STATSBI DRAGSSYSTEMET. STAFFANSTORP



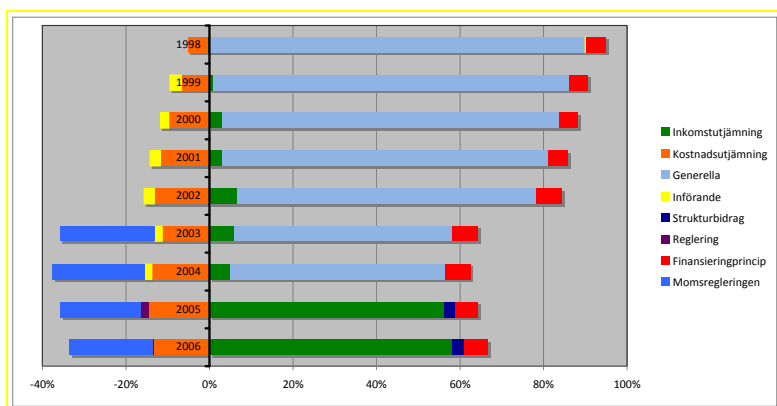
Staffanstorps (diagram 3.6) är avgiftsbetalare i båda utjämnningssystemen.

DIAGRAM 3.7 FINANSIERINGSPRINCIPEN I STATSBI DRAGSSYSTEMET. STRÖM-SUND



Strömsund (diagram 3.7) är en kommun som gynnas av utjämningssystemen. Kommunen erhåller också relativt stora strukturbidrag.

DIAGRAM 3.8 FINANSIERINGSPRINCIPEN I STATSBI DRAGSSYSTEMET. ÖSTERSUND



Östersund (diagram 3.8) är avgiftsbetalare i kostnadsutjämningen och erhåller små inkomstutjämningsbidrag.

Som framgår av diagrammen betyder bidragen enligt finansieringsprincipen relativt sett mer i kommuner som är betalare i utjämningssystemen än för kommuner som får stora bidrag. Som helhet medför finansieringsprincipen att alla kommuner får viss hjälp till finansieringen av statligt beslutade verksamheter genom att statsbidragen ökar på marginalen. En intressant post i bidragssystemet är regleringen. År 2005 översteg statsbidragen statens övre gräns, varför en regleringsavgift kom att minska alla kommuners bidrag. Detta syns som en lila del i diagrammens vänstra staplar. Vilket statsbidrag är det som minskar? Om det är bidragen enligt finansieringsprincipen betyder det att staten tar tillbaka en del av det som utlovats. Om det är bidragen i utjämningen som minskar frångås de beräkningsmodeller som ligger till grund för dem.

Kapitel fyra. Finansieringsprincipen, regleringar och ekonomiska konsekvenser

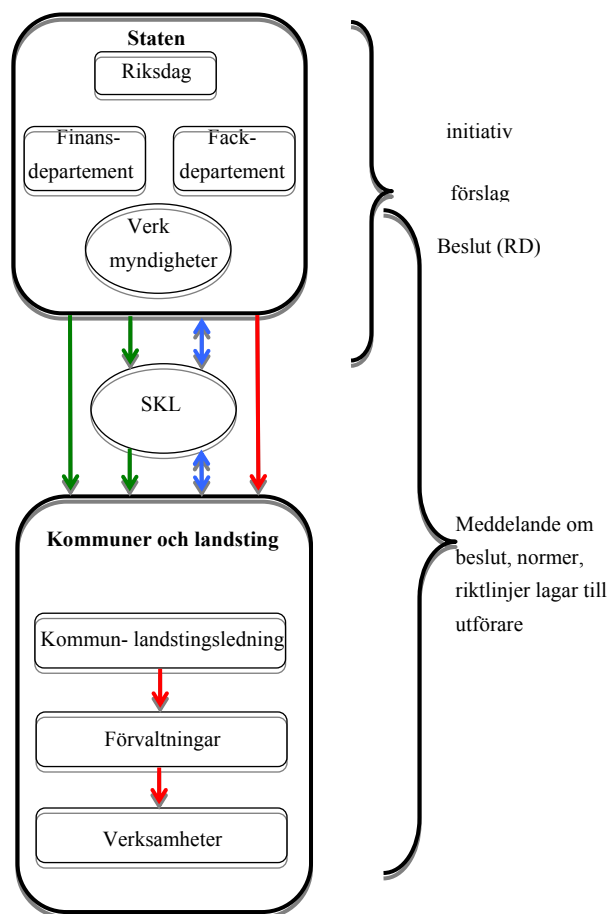
Inledningsvis i kapitlet visar vi hur finansieringsprincipen tillämpas i ett typfall; från beredning av ny reform i Regeringskansliet till utförande av verksamhet i kommunerna. Typfall är förenklingar som används för att visa delar av verkligheten, utan detaljer, med betoning på generella förhållanden och samband. Ju mer detaljerad en beskrivning är, desto svårare är det för läsaren att få en överblick över helheten och tvärtom. Att bara använda typfall, liksom att bara använda detaljerade bilder som grund för ett resonemang, leder därför lätt till att antingen generella delar eller specifika delar går förloerade. En kombination av generella och specifika bilder och berättelser är att föredra.

Efter denna allmänna genomgång följer redogörelser och analyser av reformer i tre kommunala verksamheter och en landstingskommunal: förskole-reformer, maxtaxereformen inom äldreomsorgen, LSS och viss tandvård för vuxna. Först beskriver vi kortfattat vad reformerna innebär och deras ekonomiska konsekvenser. Därefter följer en kvantitativ analys vars syfte är att för varje reform svara på hur bidragen kompenserat kommunerna och eller landstingen för kostnadsökningar alternativt intäktsminskningar samt beskriva vad statsbidragens och finansieringsprincipens konstruktioner betytt för utfallet i olika kommuner.

Finansieringsprincipen – ett typärende

Finansieringsprincipen lyder: ”Kommuner och landsting bör inte åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter” (se bilaga 1.2). Processen börjar med ett initiativ. Det kan vara en motion från en riksdagsledamot, en idé från en intresseorganisation, ett förslag från en myndighet, till exempel Skolverket, eller en utredning som tillsatts av regeringen.

FIGUR 4.1 ETT TYPÄRENDE OCH FINANSIERINGSPRINCIPEN SOM PROCESS



Röd = Finansiella medel enligt FiP

Grön = Riktlinjer för verksamhet (normer, lagar, regelverk)

Blå = Samråd, diskussion, förhandling

Innan beslut kan fattas i riksdagen behövs ett beredningsunderlag från Regeringskansliet. Det departement som ansvarar för sakfrågan utarbetar ett förslag i samverkan med Finansdepartementet och ofta också med remisser till berörda myndigheter och andra. Finansdepartementet har ansvaret för att finansieringsprincipen följs och för förslaget ekonomiska konsekvenser. När Regeringskansliet är enigt tas kontakt med Sveriges Kommuner och Landssting (SKL) och de ekonomiska konsekvenserna av förslaget bereds vidare. När beredningen är klar kan regeringen besluta om ett förslag till riksdagen, det vill säga en proposition. Ibland föregås propositionen av ett utredningsbe-

tänkande, i typfallet beskrivs i det de ekonomiska konsekvenserna av reformen.

I budgetpropositionen (utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommuner) anges hur mycket pengar som tillskjuts kommunsektorn som kompensation för reformen. När riksdagen beslutat i enlighet med propositionen tillskjuts medel till statsbidragssystemet och därmed kommunsektorn. Information om beslutet i form av lag, nya riktlinjer och normer förs vidare genom till exempel myndigheter och SKL till berörda verksamheter på kommunnivå. Och den beslutade reformen utförs. En illustration av processen finns i figur 4.1.

Förskolereformer

Inom den kommunala förskoleverksamheten finns två reformer under perioden 1998–2006 som berörs av finansieringsprincipen, *Rätt till barnomsorg för barn till föräldralediga/arbetslösa* och *Allmän förskola*.

Rätt till barnomsorg för barn till föräldralediga/arbetslösa återfinns i budgetpropositionen (proposition 2001/02:1, utgiftsområde 25, tabell 3.5, sidan 17) med beloppet 350 miljoner kronor för år 2002 och framåt. Posten kommenteras inte i texten vare sig under rubriken *Regleringar enligt finansieringsprincipen* eller någon annanstans. *Allmän förskola* kommer ett år senare (proposition 2002/03:1, utgiftsområde 25, tabell 2.5, sidan 15) med 1 200 miljoner kronor från och med år 2003. I texten, under rubriken *Regleringar enligt finansieringsprincipen*, står:

Ökade kostnader till följd av införandet av en allmän förskola för 4- och 5-åringar föranleder en höjning 2003 av det generella statsbidraget till kommunerna med 1 200 miljoner kronor.

År 2002 startade också maxtaxan inom förskolan, men den var dels frivillig för kommuner, dels utgick ett speciellt statsbidrag som inte var kopplat till finansieringsprincipen. Alla tre reformerna utreddes av Utbildningsdepartementet (Ds 1999:53) vars rapport *Maxtaxa och allmän förskola* ligger till grund för proposition 1999/2000:129 *Maxtaxa och allmän förskola m.m.*

I Ds 1999:53 (sidan 33 och framåt) konstateras att cirka en fjärdedel av alla barn i förskoleåldern, 1–5 år, inte deltar i någon form av förskoleverksamhet. Mer än hälften av dessa är barn till föräldralediga eller arbetslösa föräldrar. Dessa grupper var i många kommuner tidigare inte berättigade till deltagande i förskolan. I utredningen framhålls att för arbetslösa som söker arbete är frånvaron av barnomsorg betungande. Utredningen föreslår därför att kommunerna ska bli skyldiga att erbjuda förskoleverksamhet för arbetssökande. Efter att flera remissinstanser påpekat att även barn vars förälder är föräldraledig borde omfattas av rätten till förskola föreslog regeringen i proposition 1999/2000:129 att barn i åldern 1–5 år, som redan har plats i förskola, ska ha rätt att behålla sin plats vid förälders föräldraledighet. Regeringens förslag kom att omfatta att barn (i åldern 1–5 år) till arbetslösa eller föräldra-

lediga föräldrar skulle garanteras rätt till förskoleverksamhet minst tre timmar per dag alternativt 15 timmar i veckan.

Den allmänna förskolan motiveras i Ds 1999:53 med att förskolan är en del av utbildningssystemet och omfattas av en nationell läroplan som antogs 1998. Vikten av att alla barn erbjuds pedagogisk stimulans och gruppgemenskap betonas. Det förslag som lanseras är att det ska bli obligatoriskt för kommunerna att anordna allmän förskola för alla 4–5-åringar, men det är frivilligt för föräldrarna att avgöra om deras barn ska delta eller inte. Förskolan ska omfatta minst 525 timmar om året och vara avgiftsfri. Propositionen (1999/2000:129) följde detta förslag.

I bilagor till Ds 1999:53 görs kostnadsberäkningar av förslagen. Mest utrymme ägnas åt maxtaxan, men även den allmänna förskolan och rätten till barnomsorg för barn till arbetslösa kostnadsberäknas. Efter en del resonering och räknade kommer utredarna fram till att den allmänna förskolan kostar 30 000 kronor per barn och år och rätten till barnomsorg för barn till arbetslösa kostar 10 000 kronor per barn och år. Totalt beräknades den allmänna förskolan kosta kommunerna 1 200 miljoner kronor per år, inklusive avgiftsbortfallet den avgiftsfria förskolan medför, och förskolan för barn till arbetslösa 300 miljoner kronor per år (se Ds 1999:53, sidorna 96–112 och 119–126 för beräkningarna).

Enligt propositionen (1999/2000:129, sidan 42) anges kostnaderna för rätten till förskola för barn till föräldralediga och arbetslösa till 150 miljoner kronor år 2001, eftersom reformen skulle införas vid halvårsskiftet år 2001, och 500 miljoner kronor per år därefter. Jämfört med utredningen (Ds 1999:53) tillkom kostnaderna för barn till föräldralediga med 200 miljoner kronor från och med år 2002. För den allmänna förskolan ansluter propositionens kostnadsberäkning helt till utredningen med en kostnad på 1 200 miljoner kronor årligen från och med år 2003.

Propositionen (1999/2000:129, sidan 43) tar upp ekonomiska konsekvenser enligt finansieringsprincipen; i propositionen påpekas att eftersom reformerna kommer att grundas på lagstiftning ska kommunerna kompenseras genom en höjning av de generella statsbidragen.

Förskolereformer: Analys och resultat

Eftersom tre reformer genomfördes under åren 2002 och 2003 går det inte att med befintliga data urskilja vilken av reformerna som orsakat vilken kostnadsökning. Eftersom maxtaxan begränsar avgiftsuttagen har den reformen huvudsakligen inverkat på kommunernas intäkter. Eventuella kostnadsökningar kan därför till stor del antas vara orsakade av de två reformer som knyts till finansieringsprincipen. Alla tre reformerna är efterfrågedrivande, vilket naturligtvis kan påverka kostnaderna.

Data för nedanstående analys har hämtats från databaserna WebOr och Kommundatabasen, Statistiska centralbyråns webbplats, samt skriften *Vad kostar verksamheten i Din kommun?* och *Årsbok för Sveriges kommuner*. Uppgifter om bidragen enligt finansieringsprincipen finns i dokumentet *Re-*

gleringar enligt finansieringsprincipen (bilaga 2.1) och propositionerna 2001/02:1 och 2002/03:1, utgiftsområde 25.

TABELL 4.1 FINANSIERINGSPRINCIPENS EKONOMISKA BIDRAG TILL FÖRSKOLAN. ALLA KOMMUNER. BELOPP I MILJONER KRONOR

År	FiP	Intäkt	Kostnad	Intäkt-kostnad	Netto	FiP/kostnad	FiP / Δ kostnad	Förändring kostnad
2006	1 550	10 262	-49 833	-39 571	-38 021	3,1%	17,0%	6,2%
2005	1 550	9 102	-46 943	-37 841	-36 291	3,3%	24,9%	5,2%
2004	1 550	8 309	-44 641	-36 333	-34 783	3,5%	39,6%	3,1%
2003	1 550	8 159	-43 281	-35 122	-33 572	3,6%	60,7%	6,3%
2002	350	8 279	-40 728	-32 448	-32 098	0,9%		0,1%
2001		6 922	-40 701	-33 779	-33 779	0,0%		9,6%
2000		6 698	-37 148	-30 450	-30 450	0,0%		0,1%
1999		6 673	-37 129	-30 457	-30 457	0,0%		1,8%
1998		6 552	-36 489	-29 936	-29 936	0,0%		-7,9%
1997		6 494	-39 602	-33 108	-33 108	0,0%		0,2%
1996		6 111	-39 508	-33 398	-33 398	0,0%		

Intäkt = Avgifter; Netto = FiPbidrag + Intäkt – kostnad; Δkostnad utgörs av kostnadsskillnaden mellan år x och år 2002.

Data för alla kommuner sammantaget finns i tabell 4.1. De data vi använt för verksamhetens omfattning är antalet barn inom förskolan omräknat till heltidsvistelse. Antalet barn i förskolan minskade successivt under perioden 1997–2003 för att därefter öka något, vilket kan förklaras med födelsetalen som minskade under senare hälften av 1990-talet för att sedan öka igen under 2000-talet. Barnantalet inom förskolan samvarierar i stort sett med födelsetalen. Data om antalet barn inom förskolan är omräknat till heltidsvistelse. Två barn med halvtidsvistelse blir i statistiken ett heltidsbarn. Antalet barn som vistas deltid i förskolan kan ha ökat genom reformerna *Rätt till barnomsorg för barn till föräldralediga/arbetslösa* och *Allmän förskola*. Kostnadsdata tyder på att så är fallet eftersom kostnaderna ökade markant från och med år 2003 då reformerna var fullt implementerade. Kostnadsökningen år 2003 gäller både totalkostnaderna (2,6 miljarder kronor) och kostnaderna per heltidsbarn (ökning med 10 000 kronor). Kostnadsdata tyder på att reformerna har medfört kostnadsökningar som är högre än de som beror på inflation och löneökningar.

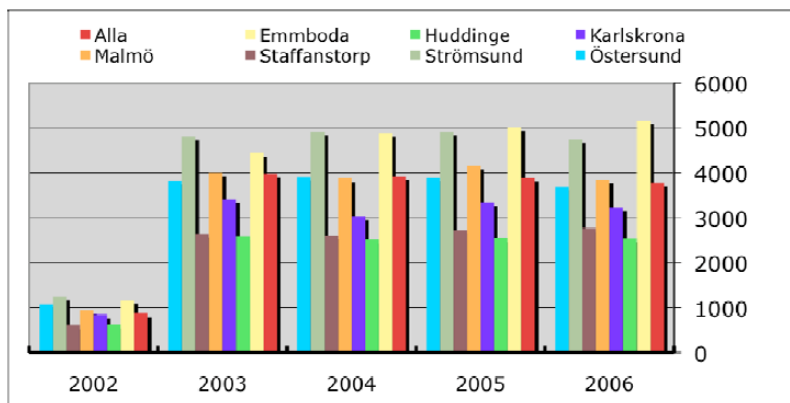
Det ökade statsbidraget enligt finansieringsprincipen kompenserade för cirka 60 procent av kostnadsökningen under år 2003. Vi kan konstatera att

kommunerna genom finansieringsprincipen fick intäkter som inte helt motsvarade reformernas kostnader under det första året. Då statsbidragen som genereras av finansieringsprincipen inte ökar med inflation och löneökningar blir deras bidrag till reformernas finansiering allt lägre med åren.

Totalt är finansieringsprincipens bidrag till finansieringen av förskolan marginell. Finansieringsprincipens bidrag är drygt tre procent av kostnaderna medan avgiftsintäkterna är nästan 20 procent av kostnaderna. För våra sju studerade kommuner varierar bidraget mellan tre till fyra procent av kostnaderna – lägst i Huddinge och Staffanstorps och högst i Emmaboda och Strömsund (se tabeller i bilaga 4.1).

Finansieringsprincipens bidrag i kronor per heltidsbarn varierar i något högre utsträckning mellan kommunerna än det procentuella bidraget för kostnadstäckning (se diagram 4.1).

DIAGRAM 4.1 FINANSIERINGSPRINCIPENS BIDRAG (KRONOR PER HELTIDSBARN) I FÖRSKOLAN. REFORMERNA RÄTT TILL BARNOMSÖRG FÖR BARN TILL FÖRÄLDRALEDIGA/ARBETSLÖSA OCH ALLMÄN FÖRSKOLA



Vi ser i diagram 4.1 att det är mer än 2 000 kronors skillnad mellan de kommuner där finansieringsprincipens bidrag är högst per plats, Emmaboda och Strömsund, och de som via finansieringsprincipen får lägst bidrag per plats, Staffanstorps och Huddinge.

Kommentarer till analyser för de enskilda kommunerna

Tabeller med en del av dataunderlaget (huvudsakligen hämtat från WebOr) finns i bilaga 4.1.

Data för Emmaboda (tabell 4.2) är svårförståeliga. Kostnaderna är mycket höga år 2002 och 2003 för att sedan minska kraftigt (med 850 kronor per invånare!) år 2004. Antagligen beror detta på ändrade redovisningsprinciper eller fel i datainrapporteringen. Finansieringsprincipens inverkan är därför svår att uttyda, men totalt svarar den för cirka tre procent av förskolans finansiering.

Huddinge (tabell 4.3) hade en mycket stor kostnadsökning (14 procent) år 2002. Finansieringsprincipen bidrog till att finansiera cirka 40 procent av denna ökning. Kostnaden per heltidsbarn är något lägre i Huddinge än riksgenomsnittligt. Nettokostnaden per barn har ökat med 25 000 kronor mellan år 1998 och 2006. Antalet heltidsbarn har varit ungefär lika stort hela perioden. Finansieringsprincipsbidraget finansierar cirka två procent av kostnaden.

I Karlskrona (tabell 4.4) var kostnadsökningarna åren 2003 och 2004 stora – cirka åtta procent båda åren. Finansieringsprincipsbidraget finansierade ungefär 40 procent av dessa kostnadsökningar. Totalt står finansieringsprincipsbidraget för finansiering av tre procent av verksamhetens kostnader. Antalet heltidsbarn ökade markant från och med år 2003. Nettokostnaden per heltidsbarn har ökat med 28 000 kronor under perioden 1998–2006.

Malmö (tabell 4.5) hade en kraftig kostnadsökning år 2003 (elva procent). Finansieringsprincipsbidraget kompenserade för 35 procent av denna kostnadsökning. Totalt finansierar bidraget i enlighet med finansieringsprincipen tre procent av verksamhetens kostnader. Nettokostnaden per heltidsbarn minskade år 2006, antagligen på grund av ökat statsbidrag vid införandet av maxtaxan. Antalet heltidsbarn har varierat så stort under åren 2004–2006 att vi misstänker att det föreligger något fel i dataunderlaget. Nettokostnaden per heltidsbarn har ökat med 28 000 kronor mellan år 1998 och 2006.

Staffanstorps (tabell 4.6) har kostnadsökningar på tio procent per år under perioden 2002–2004. Finansieringsprincipsbidraget bidrog till att täcka cirka 25 procent av dessa öknings. Totalt finansierar bidraget enligt finansieringsprincipen cirka 2,5 procent av verksamhetens kostnader. Antalet heltidsbarn har minskat något åren 2005 och 2006. Nettokostnaden per heltidsbarn har ökat med 30 000 kronor mellan år 1998 och 2006.

I Strömsund (tabell 4.7) var kostnadsökningen 8,5 procent år 2003. Finansieringsprincipsbidraget kompenserade för halva denna kostnadsökning. Nettokostnadsökningen per heltidsplats är hela 40 000 kronor mellan år 1998 och 2006. En förklaring till denna stora kostnadsökning kan vara att antalet heltidsbarn minskar successivt i Strömsund. Då kostnaderna till stor del är fasta blir kostnaden per plats därmed högre. Finansieringsprincipsbidraget finansierar cirka fyra procent av verksamhetens kostnader.

I Östersund (tabell 4.8) uppkommer de stora kostnadsökningarna under åren 2005 och 2006. De sker därmed ett par år senare än i övriga kommuner. Finansieringsprincipsbidraget täckte cirka 45 procent av dessa öknings. Antalet heltidsplatser minskar i Östersund, men man tycks ha klarat att anpassa verksamhetens kostnader till den krympande efterfrågan. Nettokostnaden per heltidsbarn var högst år 2002. Östersund har den lägsta nettokostnadsökningen mellan 1998 och 2006 av de undersökta kommunerna, 15 000 kronor per heltidsbarn. Finansieringsprincipsbidraget står för tre procent av verksamhetens kostnad.

Resultat av analysen av förskolereformerna Rätt till barnomsorg för barn till föräldralediga/arbetslösa och Allmän förskola

Sammantaget visar kostnadsanalysen av förskolan under åren 1998–2006 att verksamhetens kostnader ökade under reformåren 2002–2003. Detta tyder på att reformerna har införts i enlighet med riksdagens intentioner. Inte i någon av de undersökta kommunerna täckte finansieringsprincipsbidraget mer än 50 procent av dessa kostnadsökningar. Om finansieringsprincipen betyder att staten ska stå för de kostnader en statligt beslutad reform medför har detta inte uppfyllts beträffande reformerna inom förskolan. Bidraget i enlighet med finansieringsprincipen urholkas dessutom successivt då det utgörs av ett fast belopp som inte följer kostnadsutvecklingen. Analysen visar också att kostnadsökningen per prestation, även efter att intäkter i form av avgifter och statsbidrag subtraherats, ökar mer än den allmänna inflationen.

Maxtaxan inom äldre- och handikappomsorgen

I budgetpropositionen 2001/02:1 (utgiftsområde 25, sidan 15) konstateras att regeringen planerat två avgiftsreformer inom äldre- och handikappomsorgen, dels en högsta avgift, dels ett lägsta förbehållsbelopp. Förbehållsbelopp är den summa en vårdtagare ska garanteras ha kvar efter det att avgifter och hyra är betalda. Eftersom dessa reformer förväntades medföra att kommunernas avgiftsintäkter minskar skulle kommunerna i enlighet med finansieringsprincipen kompenseras med höjningar av det dåvarande generella statsbidraget.

Maxtaxereformen har sitt ursprung i den komplicerade avgiftsstruktur som hade uppkommit i kommunerna, speciellt efter ädelreformen. Det var olika avgiftssystem inom särskilt boende, där avgift för omsorg kombineras med hyra, och ordinärt boende, det vill säga vård och service inom hemtjänsten. Avgiftskonstruktionerna försöker dessutom beakta två olika variabler samtidigt: betalningsförmåga och insatskvantitet. Den enskilde vårdtagarens avgift beror då både på inkomsten och på servicens omfattning. Eftersom olika kommuner tillämpade helt olika taxor blev avgiftsskillnaderna för samma service mycket olika beroende på i vilken kommun vårdtagaren bodde. En del kommuner hade mycket kraftig progressivitet beroende på inkomst, vilket medförde att även i samma kommun kunde olika vårdtagare få betala väsentligt olika avgift för samma tjänst. (Se Malmer, 2003, kapitel 9, för en beskrivning av äldreomsorgens taxor och avgifter under 1990-talet och de problem och diskussioner som förekom.)

I *Boende- och avgiftsutredningen* (SOU 1999:33) kritiserades de stora avgiftsskillnaderna mellan individer och de stora skillnaderna mellan kommunernas taxor. Dessutom visade studier från bland annat Socialstyrelsen (2000:1) att det fanns vårdtagare som avstod från den omsorg och service de var berättigade till på grund av höga avgifter och att de fick alltför lite medel kvar till personliga utgifter efter att avgifter och hyra betalats. Förbehållsbe-

loppen i vissa kommuner var enligt utredningen (SOU 1999:33) för låga. Utredningens förslag var att skapa enhetlighet beträffande förbehållsbeloppet och beräkningsgrunderna för vårdtagarnas avgiftsgrundande inkomst.

I propositionen *Avgifter inom äldre- och handikappomsorg* (2000/01:149) föreslår regeringen att ett högkostnadsskydd införs för avgifter inom äldre- och handikappomsorg. Det högsta beloppet skulle vara 1 476 kronor per månad för hemtjänst, dagverksamhet och kommunal hälso- och sjukvård samt för bostad i särskilt boende 1 537 kronor per månad. Förbehållsbeloppet föreslås bli 3 979 kronor per månad för ensamstående och 3 333 kronor per månad per person för makar och sambor. Beloppen utgör viss andel av prisbasbeloppet, och siffrorna ovan gäller 2001 års prisnivå. Förslaget innebär också ett enhetligt sätt att beräkna underlaget för avgift och förbehållsbelopp. I propositionen anges (sidan 53), utan redovisning av kalkylerna, att skillnaden mellan kommunernas avgiftsintäkter för äldre- och handikappomsorgen i de tidigare taxesystemen och de föreslagna skulle vara 1 250 miljoner kronor (1 000 miljoner är konsekvenser av förbehållsbeloppshöjningar och 250 miljoner för avgifterna). Förslagets ekonomiska konsekvenser på lång sikt ansågs svårbedömda.

På sidan 54 i proposition 2000/01:149 diskuteras ersättningen till kommunerna i enlighet med finansieringsprincipen. Ersättningar för högkostnadsskyddet föreslås bli 250 miljoner kronor per år från och med år 2003 och för höjningen av förbehållsbeloppet 650 miljoner kronor per år från och med år 2002. Eftersom reformerna skulle träda i kraft den 1 juli 2002 skulle ersättningen för högkostnadsskyddet halveras till 125 miljoner kronor år 2002. Förslaget innebär att det generella statsbidraget till kommunerna skulle öka med 775 miljoner kronor år 2002 och med ytterligare 125 miljoner till totalt 900 miljoner kronor år 2003.

Maxtaxan inom äldre- och handikappomsorgen: Analys och resultat

Förändringarna med högkostnadsskydd och ökat förbehållsbelopp infördes samtidigt och båda gällde kommunernas avgiftsintäkter från vårdtagarna. Därför går det inte att urskilja effekterna från de enskilda förändringarna, utan de behandlas tillsammans i nedanstående analyser och benämns maxtaxan.

En analys av maxtaxans ekonomiska effekter borde ske genom en jämförelse av vad avgiftsintäkterna skulle ha varit om kommunerna fortsatt att tillämpa sina tidigare avgiftssystem med avgiftsintäkterna efter införandet av maxtaxan. Data om vad avgiftsintäkterna skulle ha varit om maxtaxan inte funnits finns dock inte eftersom det är en hypotetisk situation. Stellan Malmér (2003) har i sin avhandling om kommunala avgifter studerat äldreomsorgsavgifter före maxtaxan. Studien visar att kommunala företrädare räknade med att avgiftsfinansieringsgraden inom äldreomsorgen skulle öka i och med att omsorgstagarnas inkomster ökar i framtiden. De framhöll att den

kraftiga progressiviteten i taxorna med avseende på vårdtagarnas inkomster skulle bidra till att lösa äldre- och handikappomsorgens finansieringsproblem.

Även i Socialstyrelsens rapport *Äldreomsorgens avgifter* (Socialstyrelsen, 1996:6) konstateras att kommunerna kommer att öka sina avgiftsintäkter inom äldre- och handikappomsorgen i och med att alltfler pensionärer kommer att erhålla ATP-pensioner i framtiden. Avgiftsfinansieringsgraden inom äldre- och handikappomsorgen var även före införandet av maxtaxan mycket låg, cirka tio procent. Avgifter är därmed en liten finansieringskälla, men som påpekas i Malmer (2003) blir det stora belopp eftersom kostnaderna är så höga. Några planer på att öka avgiftsfinansieringen så att avgifter blir den huvudsakliga finansieringskällan, såsom fallet är i kommunernas tekniska verksamheter, finns inte. Äldre- och handikappomsorgen är och förblir till största delen skattefinansierad.

Data för analyserna har hämtats från databaserna WebOr och Kommundatabasen, Statistiska centralbyråns webbplats, samt skrifterna *Vad kostar verksamheten i Din kommun?* och *Årsbok för Sveriges kommuner*. Data och resonemang gäller äldreomsorg inklusive handikappomsorg eftersom maxtaxereformen gällde för båda verksamheterna även om vi oftast använder den kortare benämningen ”äldreomsorg”. Då data om kommunernas intäkter endast vissa år särskiljer intäkter från hyror och intäkter från avgifter inkluderas för jämförbarhet lokalkostnader i kostnaderna och hyresintäkter i intäkterna. Uppgifterna om hyror och avgifter avser hela äldreomsorgen utan uppdelning i ordinarie och särskilt boende.

Sammanställningen av uppgifterna för alla kommuner i Sverige finns i bilaga 4.2. Där framgår att under perioden 1996–2001 ökade kommunernas avgifts- och hyresintäkter med 1 miljard kronor från 6,4 miljarder till 7,4 miljarder, vilket är en ungefärlig ökning med tre procent per år. År 2002, då maxtaxan genomfördes, blev det ett tydligt trendbrott. Intäkterna minskade till 6,7 miljarder och ytterligare till 6,3 miljarder år 2003 för att därefter öka något. Vi kan därmed konstatera att kommunernas avgiftsintäkter minskade i och med maxtaxan.

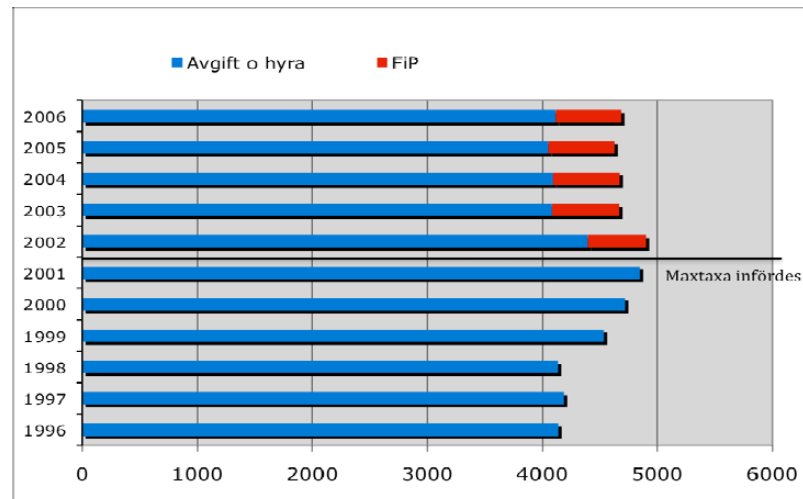
Har det ökade statsbidraget enligt finansieringsprincipen kompenserat kommunsektorn för intäktsbortfallet?

Om vi antar att trenden med årliga intäktsökningar på tre procent skulle ha fortsatt utan maxtaxan och jämför med bidraget enligt finansieringsprincipen så kompenserade bidraget på 775 miljoner kronor för 86 procent av intäktsbortfallet det första året med maxtaxan, år 2002. Därmed erhöll kommunsektorn nästan full kompensation det första året. Därefter minskar kompensationsen för intäktsbortfallet successivt och år 2006 är den nere i 43 procent, vilket är en konsekvens av att statsbidragshöjningen enligt finansieringsprincipen är ett fast belopp som inte följer inflationen.

Analysen visar också att avgiftsfinansieringsgraden (avgiftsintäkterna dividerat med kostnaderna) minskat under hela perioden. Detta är fallet även om statsbidragshöjningen enligt finansieringsprincipen räknas in i intäkterna.

Det betyder att verksamhetens kostnader ökar mer än intäkterna. Som framgått ovan räknade kommunerna tidigare med ökad avgiftsfinansieringsgrad, men så har inte blivit fallet i och med maxtaxan. Det bör påpekas att även om ett statsbidrag på 900 miljoner kronor kan tyckas stort täcker det bara 0,6 procent av verksamhetens kostnader. För kommunerna är bidraget enligt finansieringsprincipen med andra ord en marginell intäkt.

DIAGRAM 4.2 INTÄKTER INOM ÄLDREOMSORGEN, KRONOR PER INVÅNARE 65 -> ∞ ÅR. ALLA KOMMUNER



Statsbidraget enligt finansieringsprincipen fördelas med antalet invånare som bas. Det blir då ungefär 100 kronor per år och invånare. Om vi i stället räknar om det till ett belopp per invånare i ålderskategorin 65 år och äldre blir det nära 600 kronor per ålderspensionär. Kombinerat med avgifts- och hyresintäkterna erhålls bilden enligt diagram 4.2.

Trenden med ökade avgiftsintäkter per pensionär bröts vid införandet av maxtaxan, men finansieringsprincipen kompenserade i viss utsträckning för intäktsbortfallet så att intäkterna per ålderspensionär stabiliserades på den nivå som gällde i början av 2000-talet.

Statsbidragen enligt finansieringsprincipen har i stort sett kompenserat kommunsektorn för intäktsbortfallet år 2002 då maxtaxan infördes, men inte för de förväntade intäktsökningarna vid bibehållande av de tidigare taxorna.

Utfallet för enskilda kommuner?

Analysen när det gäller enskilda kommuner har gjorts per vårdtagare eftersom det är vårdtagarna som betalar avgifter och hyror till kommunen. Resonemangen och datasammanställningarna nedan bygger på antagandet att statsbidraget för maxtaxan enligt finansieringsprincipen oavkortat går till äldre- och handikappomsorgen, vilket inte behöver vara fallet (se kapitel tre).

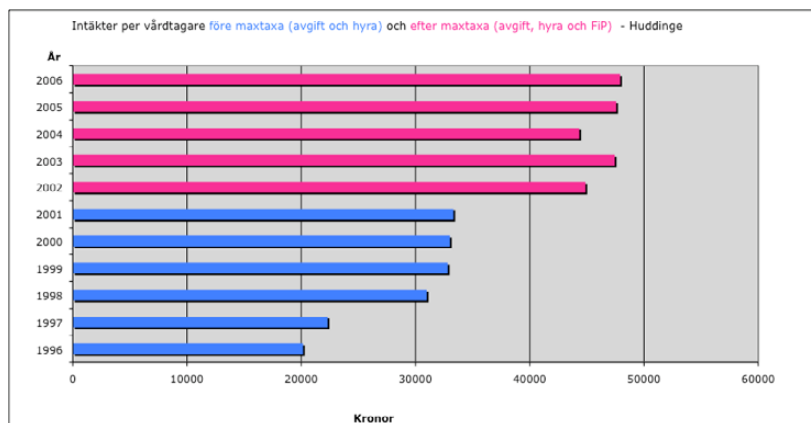
DIAGRAM 4.3 INTÄKTER PER VÅRDTAGARE. EMMABODA



Antalet vårdtagare i **Emmaboda** är nästan konstant under perioden. Finansieringsprincipen kompenserar år 2002 Emmaboda för knappt hälften av den uppskattade intäktsförlusten och de senare åren endast för en fjärdedel.

Avgifterna betyder allt mindre för äldreomsorgens finansiering i Emmaboda. Från att ha haft höga avgifter i slutet av 1990-talet har man sänkt dem kraftigt under 2000-talet. Emmaboda är en förlorarkommun med avseende på maxtaxan och ersättningen enligt finansieringsprincipen (se diagram 4.3). Kommunen har liten befolkning med hög andel pensionärer och relativt många vårdtagare. Detta medförde stort intäktsbortfall då maxtaxan infördes och låg utdelning i statsbidragstilldelningen.

DIAGRAM 4.4 INTÄKTER PER VÅRDTAGARE. HUDDINGE



Situationen i **Huddinge** är den motsatta jämfört med Emmaboda. Huddinge tar ut höga hyror och avgifter som successivt ökar under perioden. Kostnaderna för äldreomsorgen är dessutom ganska låga. Sammantaget leder detta till ett par procentenheters högre avgiftsfinansieringsgrad än i medelkommunen. Huddinge gynnas också av finansieringsprincipens konstruktion eftersom andelen äldre och vårdbehövande är liten och Huddinge är en befolk-

ningsmässigt stor kommun med en stadigt ökande befolkning. Huddinge är därmed en vinnarkommun (se diagram 4.4).

Karlskrona har ganska stor andel äldre i befolkningen. Avgiftsfinansieringsgraden var hög fram till 2005 då det blev en kraftig minskning av avgiftsintäkterna. Det tycks som om effekterna av maxtaxan slog igenom först 2005. Bidraget enligt finansieringsprincipen har mycket marginell betydelse för finansieringen. När maxtaxan infördes kompenserade finansieringsprincipen för en femtedel av intäktsbortfallet. Diagrammen för Karlskrona och övriga kommuner återfinns i bilaga 4.3.

Malmö är en vinnarkommun beträffande bidraget enligt finansieringsprincipen. Då ersättningen ges per invånare blir den hög i Malmö. Avgiftsfinansieringsgraden minskade något vid maxtaxans införande men inte markant mycket. Sammantaget medför ovanstående att finansieringsprincipen ger Malmö överkompensation för intäktsbortfallet. Malmö hade en kraftig kostnadsökning för äldreomsorgen år 2002, men därefter har kostnadsökningarna varit låga. Samtidigt ökade intäkterna vid maxtaxans införande 2002. Det kan tyda på någon form av ändrade redovisningsprinciper.

Staffanstorps är en kommun vars befolkning har låg medelålder. Staffanstorps har därför få vårdtagare och relativt låga kostnader för äldreomsorgen. Avgiftsfinansieringsgraden var hög under perioden 1996–2002, men år 2003 slog maxtaxan igenom med full kraft i Staffanstorps. Intäkterna minskade då kraftigt och avgiftsfinansieringsgraden sjönk med tre procentenheter. Bidraget enligt finansieringsprincipen kompenserade endast för 30–40 procent av denna intäktsminskning.

Strömsund är en förlorarkommun i bidragssystemet enligt finansieringsprincipen för maxtaxan. En ålderstigen befolkning leder till stort vårdbehov och höga kostnader. Trots att antalet vårdtagare minskar stiger kostnaderna. Under perioden ökar kostnaderna per vårdtagare med 300 000 kronor! Redan låga avgifter blev ännu lägre vid införandet av maxtaxan; då statsbidraget enligt finansieringsprincipen ges per invånare betyder Strömsunds låga invånarantal att bidraget inte alls kompenserar för intäktsbortfallet. Strömsund tycks inte heller ta ut någon hyra för vårdtagare i särskilt boende eftersom lokalkostnaderna enligt *Vad kostar verksamheten i din kommun?* är lika stora brutto som netto. Maxtaxan slår därmed igenom fullt ut på hela intäkten.

När maxtaxan infördes 2002 sjönk avgiftsfinansieringsgraden i **Östersund** med nästan tre procentenheter. Bidraget enligt finansieringsprincipen kompenserar för knappt en tredjedel av intäktsbortfallet.

Analyserna av de ekonomiska konsekvenserna av maxtaxan inom äldreomsorgen och kompensationen enligt finansieringsprincipen har visat att det ekonomiska utfallet varierar mellan kommunerna. Det finns kommuner som ekonomiskt gynnas av att basen för bidragsgivningen är antal invånare och kommuner som missgynnas av detta.

Lagar om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS och LASS)

År 1994 började lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (SFS 1993:387 – LSS) att gälla efter beslut av riksdagen i maj 1993. Samtidigt infördes också lagen om assistansersättning (SFS 1993:389 – LASS). I fortsättningen behandlar vi dessa lagar tillsammans och använder benämningen LSS. En beskrivning av reformerna, deras bakgrund, innebörd, införande och utfall finns i Bengtsson (2005) och i SOU 2008:77. Förutom i SOU 2008:77 finns en redogörelse för kostnadsutvecklingen i SOU 2002:103.

Till skillnad från socialtjänstlagen är LSS en rättighetslag som innebär att funktionshindrade garanteras goda levnadsförhållanden och rätt till specificerade insatser utformade enligt den enskildes önskemål. Reformens huvudsakliga mål var att människor med omfattande funktionshinder skulle ha samma levnadsvillkor som andra. Lagarna omfattar människor med utvecklingsstörning eller autism och de som genom sjukdom eller våld drabbats av hjärnskada med påföljande psykiska eller fysiska funktionshinder som omöjliggör att personen självständigt klarar sig i det dagliga livet.

Tio olika insatser specificeras i lagarna:

1. Rådgivning och annat personligt stöd.
2. Personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligena kostnader för sådan assistans.
3. Ledsagarservice.
4. Kontaktperson.
5. Avlösarservice i hemmet.
6. Korttidsvistelse utanför det egna hemmet.
7. Korttidsstillsyn för skolgång över tolv år utanför det egna hemmet.
8. Boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn eller ungdomar.
9. Bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad.
10. Daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig.

Huvudsakligen ansvarar kommunerna för den verksamhet som regleras i LSS, men assistansinsatserna ska utföras efter behovsbedömning av Försäkringskassan. Framför allt har behoven av personlig assistans enligt punkt 2 diskuterats. I SOU 2008:77, sidan 432, står:

Behovsbedömningar har spelat en avgörande roll för utvecklingen av personlig assistans. Genom dessa bedömningar har den personliga assistansen efterhand kommit att bli ett avsevärt större samhälleligt åtagande än vad lagstiftaren förutsåg när LSS infördes.

Samtidigt som LSS trädde i kraft inrättades ett system för statlig assistansersättning. I proposition 1996/97:146 föreslogs att den statliga assistansersättningen skulle begränsas till att täcka kostnader för personlig assistans för de

personer som i genomsnitt behöver mer än 20 timmars personlig assistans per vecka för sina grundläggande behov. Ersättningen skulle administreras av Försäkringskassan, men kommunerna faktureras för veckans första 20 timmars assistans per brukare. I budgetpropositionen 1997/98:1, utgiftsområde 25, föreslogs en kompensation på 800 miljoner kronor i form av ökat generellt statsbidrag från och med år 1998. Intressant att notera är att finansieringsprincipen inte återopas i proposition 1997/98:1. I SOU 2002:103 påpekas att finansieringsprincipen frångåtts för LSS-verksamheten.

Avsaknaden av ekonomisk justering vad gäller LASS kostnaden utveckling avseende de första tjugo timmarna är däremot ett avsteg från finansieringsprincipen, eftersom kommunerna får vara med och betala kostnadsutvecklingen för ett statligt verksamhetsområde, där dessutom en stor del av verksamheten utförs av privata entreprenörer. (SOU 2002:103, sidan 136)

I proposition 2000/01:5 föreslår regeringen att personer som beviljats personlig assistans innan de uppnått 65 års ålder ska få behålla insatsen även efter att de fyllt 65 år. Eftersom detta minskar de kommunala kostnaderna då dessa personer tidigare fått bidrag enligt socialtjänstlagen, föreslås i proposition 2000/01:1, utgiftsområde 25, under rubriken *Regleringar enligt finansieringsprincipen* att det generella statsbidraget minskas med 189 miljoner kronor från och med år 2001.

Kostnaderna för LSS-verksamheten har ökat kraftigt sedan införandet och uppgick år 2006 till nästan 40 miljarder kronor, varav kommunerna svarade för 29 miljarder och staten för 11 miljarder (SOU 2008:77, sidan 21). I SOU 2002:103 (sidan 42) anges kostnaderna år 1997 för kommunerna vara drygt 12 miljarder kronor och för staten drygt 4 miljarder. De kommunala kostnaderna har som synes ökat med 17 miljarder kronor på tio år.

I SOU 2002:103 konstateras också att kostnadsskillnaderna är stora mellan kommunerna. Skillnaderna beror bland annat på landstingens tidigare lokalisering av vårdhem och andra verksamheter enligt LSS. För att kommunerna ska få likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva en verksamhet enligt intentionerna i LSS föreslogs i utredningen (SOU 2002:103) ett LSS-utjämningsystem. Utredningen kom att ligga till grund för en proposition (proposition 2002/03:151) om införande av en sådan LSS-utjämningsystem. Ett motiv som anfördes i propositionen var att finansieringsprincipen inte var tillräcklig för att klara de höga LSS-kostnaderna.

Vidare skulle inte den s.k. kommunala finansieringsprincipen, som innebär att det generella statsbidraget anpassas för att neutralisera ekonomiska effekter av olika statliga beslut om ändrad verksamhet, kunna tillämpas på grund av att det generella statsbidraget så småningom kan komma att urholkas. (Proposition 2002/03:151, sidan 20)

LSS-utjämningsystemet infördes år 2004, och utformningen kom att likna det allmänna kostnadsutjämningsystemet med beräkning av en standardkostnad för LSS-verksamheten, ett bidrag till kommuner med högre standardkostnad än genomsnittligt och en avgift att betala för kommuner med lägre LSS-kostnad än den genomsnittliga standardkostnaden. Systemet blev därmed inomkom-

munalt finansierat utan något statligt bidrag. En utförlig beskrivning och utvärdering av LSS-utjämningen finns i SOU 2007:62.

I budgetpropositionen 2003/04:1, utgiftsområde 25 (sidan 19), står att utjämningssystemet för LSS-kostnader ska införas år 2004, inte ingå i det ordinarie utjämningssystemet men ha samma principiella uppbyggnad. Ett anslag, 48:6 *Statligt utjämningsbidrag för LSS-kostnader*, på 1,6 miljarder kronor läggs in i utgiftsbudgeten, men samtidigt läggs en avgift på 1,6 miljarder in i budgetens inkomster. Utjämningssystemet för LSS-kostnader påverkar därför inte statsbudgetens saldo. Även om beloppen ökat efterhand är principen densamma, statens inkomster i LSS-utjämningen är lika stora som utgifterna.

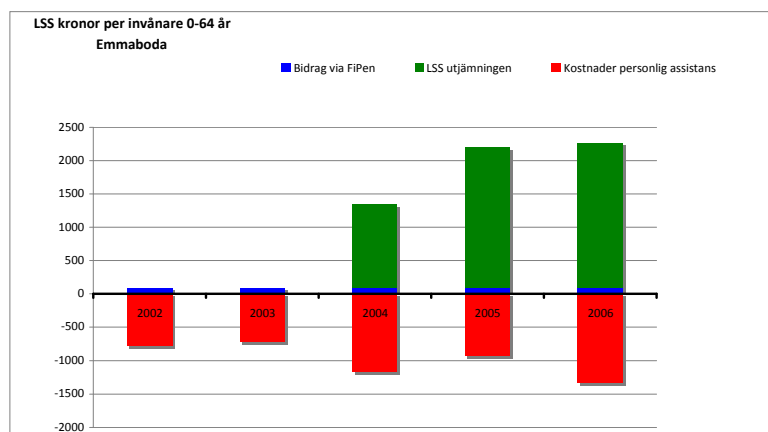
LSS: Analys och resultat

Data för nedanstående analys har huvudsakligen hämtats från uppgifterna i *Vad kostar verksamheten i Din kommun?* Kostnadsdata har tagits från tabell 8c och gäller kostnaderna för LSS och LASS exklusive lokalkostnader och ersättningar från Försäkringskassan. Tyvärr finns inte denna uppdelning i kostnader för funktionshindrade enligt LSS/LASS och socialtjänstlagen i upplagorna av *Vad kostar verksamheten i Din kommun?* före år 2002 varför analysen begränsats till perioden 2002–2006. Uppgifter om kostnader finns i andra databaser, till exempel Kommundatabasen, men de baseras på andra kostnadsberäkningar eftersom en jämförelse med data i *Vad kostar verksamheten i Din kommun?* för samma år ger olika siffror. Kostnaderna i *Vad kostar verksamheten i Din kommun?* anges som kostnaden i kronor per invånare i ålderskategorin 0–64 år. Diagrammen nedan använder därför också detta kostnadsmått. Uppgifterna om LSS-utjämningen har hämtats från databasen WebOr (webor.se).

Vi kan direkt konstatera, vilket också framgått i flera utredningar (till exempel SOU 2002:103, SOU 2007:62 och SOU 2008:77), att kommunernas kostnader för LSS-verksamheten ökat kraftigt och att statsbidraget enligt finansieringsprincipen inte täcker kommunernas kostnader för LSS-verksamheten. Även om vi bara har med kostnaderna för personlig assistans bidrar finansieringsprincipen endast med cirka tio procent. Trenden är dessutom sjunkande. År 2002 finansierades 14 procent av kostnaderna för personlig assistans av statsbidraget enligt finansieringsprincipen. År 2006 var bidraget nere i nio procent av kostnaderna.

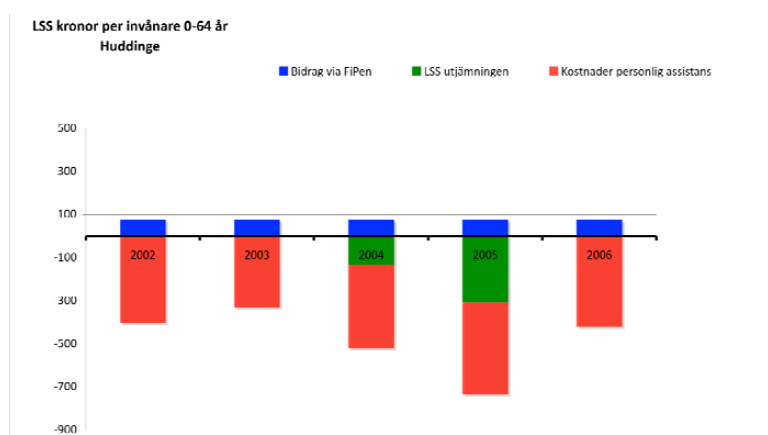
Kommunvis jämförelse av LSS-kostnader, LSS-utjämningen och finansieringsprincipens bidrag

DIAGRAM 4.5 LSS – KOSTNADER OCH BIDRAG. EMMABODA



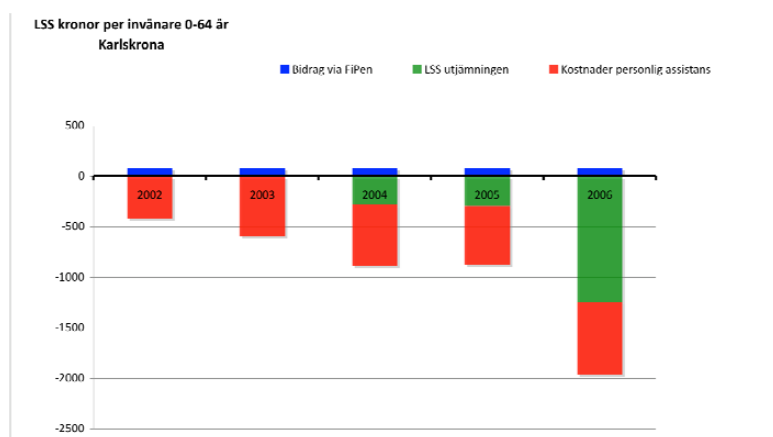
LSS-utjämningen gynnar **Emmaboda** (se diagram 4.5). Bidragen är där högre än kostnaderna för personlig assistans. Finansieringsprincipens bidrag är marginellt.

DIAGRAM 4.6 LSS – KOSTNADER OCH BIDRAG. HUDDINGE



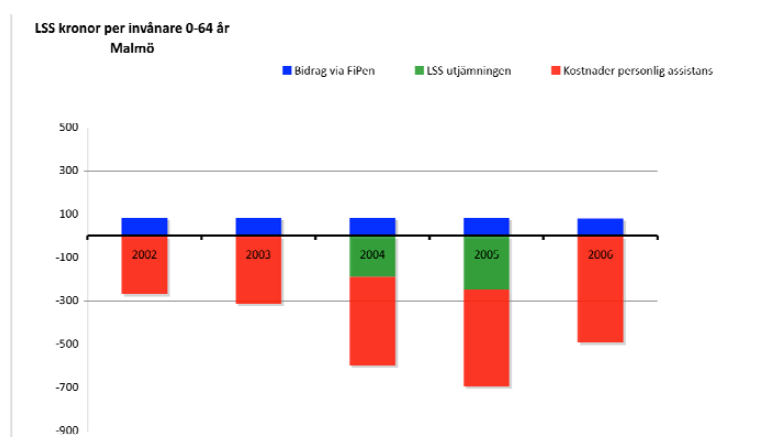
Situationen är annorlunda i **Huddinge** (se diagram 4.6). Åren 2004 och 2005 fick Huddinge betala till LSS-utjämningen. År 2006 utgick ingen avgift, vilket medförde en besparing jämfört med år 2005 för Huddinges del på nästan 25 miljoner kronor. Observera att skalorna i diagrammen är olika. Även om staplarna för finansieringsprincipen i Huddinge ser större ut är de tio kronor högre per invånare 0–64 år i Emmaboda än i Huddinge. De år då Huddinge belastas med en avgift i utjämningen är denna avgift högre än bidraget från finansieringsprincipen.

DIAGRAM 4.7 LSS – KOSTNADER OCH BIDRAG. KARLSKRONA



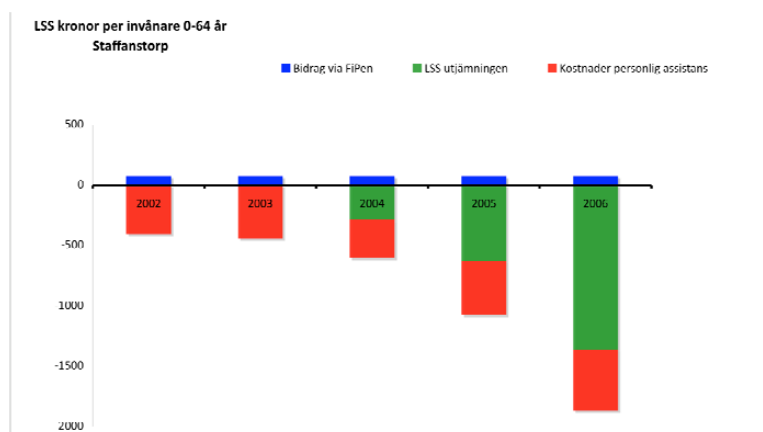
Karlskrona (se diagram 4.7) drabbas hårt av LSS-utjämningen. Kommunen får betala nästan dubbelt så hög avgift år 2006 till andra kommuner än vad de egna kostnaderna är för personlig assistans och mer än tio gånger så mycket som erhålls i bidrag enligt finansieringsprincipen.

DIAGRAM 4.8 LSS – KOSTNADER OCH BIDRAG. MALMÖ



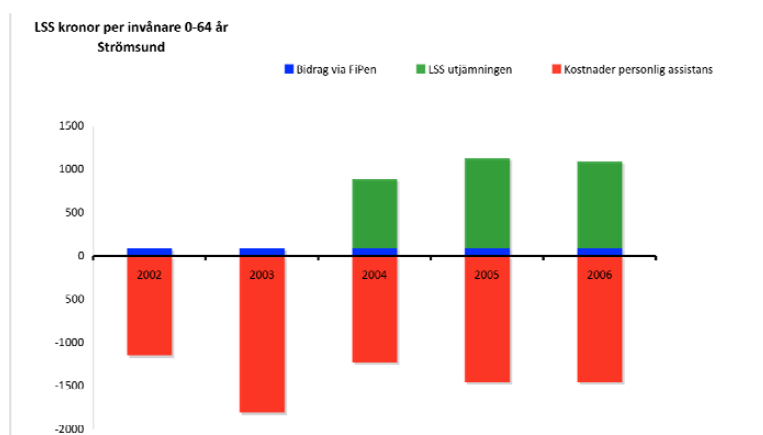
LSS- bilden för **Malmö** (diagram 4.8) liknar Huddinges; ingen utjämningsavgift behövde betalas år 2006. Men åren 2004 och 2005 var avgiften högre än bidraget enligt finansieringsprincipen.

DIAGRAM 4.9 LSS – KOSTNADER OCH BIDRAG. STAFFANSTORP



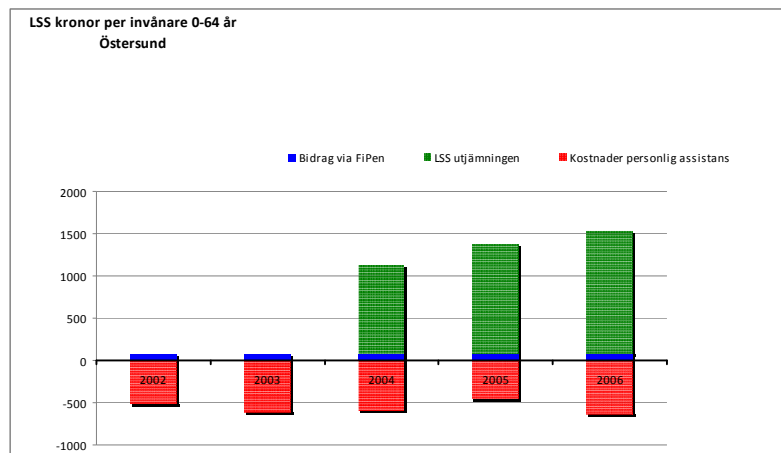
Staffanstorps (diagram 4.9) befinner sig i samma situation som Karlskrona; avgiften till LSS-utjämnningen är mycket hög, nästan tre gånger så hög år 2006 som de egna kostnaderna för personlig assistans.

DIAGRAM 4.10 LSS – KOSTNADER OCH BIDRAG. STRÖMSUND



Strömsund (diagram 4.10) har höga kostnader för personlig assistans, men kommunen får också stora bidrag från LSS-utjämnningen. Inte så mycket så det täcker hela kostnaden men nästan. När LSS-utjämnningen infördes år 2004 minskade Strömsunds nettokostnad för personlig assistans från 17 miljoner kronor till drygt 3 miljoner.

DIAGRAM 4.11 LSS – KOSTNADER OCH BIDRAG. ÖSTERSUND



LSS-utjämnningen gynnar **Östersund** (diagram 4.11). Kommunen erhåller genom utjämnningen betydligt högre intäkter än de egna kostnaderna för personlig assistans.

Sammanfattning av LSS-analysen

Våra analyser och diagram visar att

- finansieringsprincipens bidrag är ett mycket marginellt tillskott för finansiering av kommunernas LSS-verksamhet
- LSS-utjämnningen har mycket större betydelse för kommunerna än finansieringsprincipens bidrag
- LSS-utjämnningen slår mycket ojämnt. Även om systemet totalt för statens del ger nollresultat blir systemets effekter på kommunerna olika. Vissa kommuner (Emmaboda) tjänar på systemet, andra förlorar (Karlskrona och Staffanstorps).

Tandvård

I budgetproposition 2003/04:1 (tabell 2.5, utgiftsområde 25, sidan 15) finns en post, *Viss tandvård för vuxna*, med ett bidrag till landstingen på 485 miljoner kronor för år 2005 och 311 miljoner kronor för åren därefter. I tabellen står den inte under rubriken *Regleringar enligt finansieringsprincipen*, men i det dokument vi fick från finansutskottet, också benämnt *Regleringar enligt finansieringsprincipen* (bilaga 2.2), finns posten med beloppet minus 174 miljoner kronor från och med år 2005. I kapitel tre har vi diskuterat svårigheterna med att tolka informationen i propositioner i bilaga 2.2.

I propositionens text under rubriken *Övriga regleringar m.m.* framgår att beloppet avser slutregleringar av landstingens övertagande av viss vuxen-

tandvård år 1999 och ökade intäktsmöjligheter för oralkirurgi. Statsbidraget för tandvårdsreformerna ingick tidigare i utgiftsområde 9 (Sjukvårdsförmåner m.m.). Staten och Landstingsförbundet har kommit överens om att det generella statsbidraget till landstingen ska höjas med 204 miljoner kronor år 2004 (enbart detta år) som kompensation för verksamhetens beräknade ackumulerade underskott perioden 1999–2003. Dessutom föreslås att det generella statsbidraget tillförs 281 miljoner kronor permanent från och med 2004 och ytterligare 30 miljoner kronor från och med år 2005. Här finns således förklaringen till de minus 174 miljoner som återfinns i bilaga 2.2; 204 miljoner gällde bara år 2004 och ska tas bort från och med år 2005, men så tillkommer 30 miljoner (plus 30 minus 204 är lika med minus 174).

Bakom posten *Viss tandvård för vuxna* ligger det tandvårdsstöd till särskilda patientgrupper som infördes år 1999. Det gällde främst uppsökande verksamhet riktad till patienter inom äldre- och handikappomsorgen, avgiftsbegränsningar för personer som till följd av sjukdom eller funktionshinder har särskilda vårdbehov samt subventionerad bastandvård för personer mellan 20 och 29 års ålder. I utredningarna Ds 1997:16 och SOU 1998:2 samt proposition 1997/98:112 står om reformernas bakgrund och innebörd.

I Socialdepartementets utredning (Ds 1997:16) uppskattas reformernas kostnad till cirka 1 miljard kronor. Det antas att 700 miljoner kronor kommer att administreras av försäkringskassorna och att landstingen ska erhålla 300 miljoner kronor för sina ökade kostnader. Kostnaderna uppskattas i SOU 1998:2 uppgå till 1,4 miljarder kronor; överföring av medel för finansieringen från staten till landstingen regleras i särskilda avtal. Trots att finansieringsprincipen nämns i utredningens början (SOU 1998:2, sidan 23) anses alltså i utredningen att det finns behov av avtal. I propositionen (1997/98:112) uppskattas de årliga kostnaderna för reformerna till 1,9 miljarder kronor varav cirka 405 miljoner skulle komma att belasta landstingen. Bruttobeloppet är 485 miljoner, men förändringar i ersättning för oralkirurgi anses medföra en besparing för landstingen med 80 miljoner kronor. Regeringen påpekar (proposition 1997/98:112, sidan 65) vikten av att de medel som förs över till landstingen verkligen används för avsett ändamål "samt att finansieringsprincipen skall tillämpas". Som nämnts ovan ingick överföringen från staten till landstingen i de specialdestinerade statsbidragen (utgiftsområde 9) fram till år 2004 då de lades in i utgiftsområde 25 som allmänt bidrag till landstingen.

Tandvårdsreformer: Analys och resultat

Ett problem med analysen av *Viss tandvård för vuxna* med avseende på finansieringsprincipen är att reformerna infördes år 1999 och statsbidraget i utgiftsområde 25 kom fem år senare. Ett annat problem är att det inte finns några data där kostnaderna från dessa reformer särskiljs från andra kostnader i tandvården. Den utförligaste databasen för tandvården återfinns i SKL:s *Verksamhet och ekonomi i landsting och regioner*, men tyvärr är startåret där år 2001. Det vi gjort är att ta reda på hur mycket statsbidraget (i utgiftsområde 25) bidrar med till tandvårdens finansiering per patient. Vi har jämfört

Hallands läns landsting med Blekinge och Jämtland som storleksmässigt är jämförbara med Halland.

TABELL 4.9 STATSBI DRAGETS BIDRAG TILL TANDVÅRDEN.
KRONOR PER PATIENT

År	Alla	Halland	Blekinge	Jämtland
2007	78,58	98,59	56,91	74,12
2006	81,52	90,69	57,42	67,00
2005	77,13	73,71	73,37	65,36
2004	128,20	122,39	125,83	126,30
2003	0,00	0,00	0,00	0,00
2002	0,00	0,00	0,00	0,00
2001	0,00	0,00	0,00	0,00

TABELL 4.10 GENOMSNI TT LIG PATIENTAVGIFT. KRONOR PER
PATIENT

År	Alla	Halland	Blekinge	Jämtland
2007	657,17	759,24	663,72	724,14
2006	682,85	680,77	666,67	540,96
2005	655,26	600,15	835,69	508,98
2004	670,35	616,99	886,47	662,98
2003	619,34	565,07	839,81	708,96
2002	611,87	593,30	752,35	609,32
2001	567,87	469,23	671,76	682,26

Vi ser i tabellerna 4.9 och 4.10 att statsbidraget är litet jämfört med intäkterna från patientavgifter. Eftersom statsbidraget fördelas per invånare blir bidraget per patient olika i landstingen. Landsting med stort invånarantal och få patienter kommer att gynnas av fördelningskonstruktionen. Patientantalet har minskat kraftigt i Halland åren 2006 och 2007, vilket medför att statsbidraget per patient blir högre där än i Blekinge och Jämtland.

Jämfört med patientavgifterna är intäkten från statsbidraget ringa, men det ger några miljoner kronor till verksamheten. För Hallands del rör det sig om cirka tio miljoner kronor per år under perioden 2005–2007.

TABELL 4.11 STATSBIDRAGETS BIDRAG TILL TANDVÅRDENS NETTOKOSTNADER. PROCENT

År	Alla	Halland	Blekinge	Jämtland
2007	6,7 %	6,8 %	5,0 %	7,2 %
2006	6,7 %	6,9 %	5,3 %	7,2 %
2005	6,8 %	7,2 %	5,5 %	6,8 %
2004	10,9 %	11,8 %	8,4 %	12,2 %
2003	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
2002	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
2001	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %

Nettokostnad = Patientavgifter – externa driftskostnader.

Efter sänkningen av statsbidraget år 2005 utgör detta för Hallands del ungefär sju procent av verksamhetens nettokostnad, vilket är lika med genomsnittet i landet (se tabell 4.11). I Blekinge är statsbidragets andel av finansieringen klart lägre, vilket beror på att Blekinge relativt folkmängden har högre andel patienter än Halland och Jämtland.

Av ovanstående framgår att de allmänna statsbidragen ger ett bidrag till finansieringen av tandvårdsreformerna som ingår i benämningen *Viss tandvård för vuxna*. Hur stort detta bidrag är går inte att utröna eftersom det inte går att särskilja kostnaderna för dessa reformer från tandvårdens övriga kostnader. Det är oklart om statsbidragen i fråga är en konsekvens av finansieringsprincipen då de inte nämns under den rubriken i budgetpropositionen. De låg först bland de specialdestinerade statsbidragen och fördes över till utgiftsområde 25 fem år efter det att reformerna införts.

Sammanfattande resultat

Våra analyser av de ekonomiska bidragen enligt finansieringsprincipen i några kommunala reformer har visat att bidragen inte kompenserar kommunerna ekonomiskt, åtminstone inte på lång sikt. Endast vid införandet av maxtaxan inom äldreomsorgen erhöll kommunerna sammantaget ett bidrag som någorlunda täckte intäktsbortfallet det första året. De övriga reformerna vi analyserat är alla underfinansierade från början. Eftersom det allmänna statsbidraget höjs med ett fast belopp som inte justeras med inflation och löneökningar blir alltid reformerna underfinansierade med tiden. Finansieringsprincipen är därmed inte något som på lång sikt ger kommunerna och landstingen ekonomisk kompensation för reformer inom det kommunala området som bestäms av staten. Vi diskuterar detta mer ingående i kapitel sex och kapitel sju.

På det hela taget ger de statsbidrag i utgiftsområde 25 som kopplas till finansieringsprincipen endast marginella ekonomiska bidrag till verksamheterna. Speciellt märks detta beträffande LSS-reformen där kommunernas kostnader ökat mycket och statsbidragen endast bidrar med några få procent till finansieringen. LSS-utjämningen betyder mycket mer för kommunerna, men det systemet får mycket skilda ekonomiska konsekvenser i olika kommuner.

Finansieringsprincipens koppling till de allmänna statsbidragen i utgiftsområde 25 ger egendomliga effekter. Bidragen motiveras av att staten utfärdat bestämmelser som påverkar kommunala verksamheter och deras ekonomi. Det framhålls ibland att staten förväntar sig att medlen kommer dessa verksamheter till godo, t.ex. när reformer och nya satsningar presenteras av politiker. Men bidragen läggs in i statsbidrag som fördelas med antal invånare som bas. Förr återfanns de i det generella statsbidraget, numera i inkomstutjämningen. Därmed försvinner kopplingen till de verksamhetsreformer som motiverat bidragen. Bland kommunerna kommer det därmed att uppstå vinnare och förlorare. En kommun som har många invånare, men lite behov av verksamheten i fråga, kan komma att få överkompensation och en kommun där det motsatta förhållandet råder får underkompensation. Orsaken är att bidragen som motiveras av finansieringsprincipen utgör en sammanblandning av specialdestinerade och allmänna statsbidrag.

Kapitel fem. Finansieringsprincipen i samtal

Det här kapitlet är resultatet av samtal med företrädare för kommuner, lands-ting, stat, riksdag och SKL (se också kapitel två, *Tillvägagångssätt, Delstudie två* och bilaga 5.1 *Intervjupersoner*). I de inledande avsnitten redovisar vi skälen till våra val och hur vi gått till väga för att samla in och analysera samtalen. I kapitlets huvuddel presenterar vi samtalen och avslutningsvis sammanfattas de.

Att presentera samtal

När materialet väl är insamlat ska det analyseras och presenteras för läsaren. Över tusen sidor transkriberade intervjuer ska på något sätt presenteras så att de representerar vad som sagts i samtalen på ett bra sätt utan att för den skull bli varken alltför långt eller kort. Det viktigaste ska vara med samtidigt som presentationen ska återge samtalen ungefär som de var. Dessutom ska presentationen vara läsvärd och intressant.

Att återberätta något som hänt är inget som blir som det blir, eftersom fakta talar för sig själva (som många trott och tror). En återberättelse är en redovisning av vad som skett som återberättaren ser det. En dramatiker hade nog skrivit en pjäs, en konstnär gjort ett konstverk och en forskare skriver en text – men inte samma sorts text som en poet. Vi vill att datapresentation ska ge läsaren en känsla av att ”det var så här de intervjuade sa”, ”det var så här samtalen var”, nästan som om läsaren vore där – i all sin omöjlighet.

Svårigheterna är två (Czarniawska 2004). För det första bytet av medium, ord ska beskriva andra ord. Att i text representera ett samtal så att säga ett-till-ett låter sig inte göras (Van Maanen 1988, Rorty 1991). När vi läser igenom ett nedskrivet samtal, till exempel en intervju, vi varit med om minns vi situationen, rummet, ansiktsuttryck och tankar vi tänkte på ett sätt som en annan läsare inte kan, förutom den eller de andra som var med om samma intervju, men deras upplevelser skiljer sig också de från de egna. Kort sagt, det är inte intervjuerna som skrivs utan en annan text. Snarare än att redovisa ett samtal som det var, är det frågan om att (re)producera en text med utgångspunkt i samtalen (Czarniawska 2004).

För det andra är verkligheten subjektiv. Det finns följaktligen andra versioner av den än den egna. Data talar inte för sig själva, men i vems intressen talar de? En text av det här slaget bygger på vad de vi samtalat med sagt oss, vad de upptäckt, korrigerat och lagt till under intervjun och hur vi tolkat vad de sagt och hur vi fört samtalet vidare genom följd- och kontrollfrågor. Hur problemen ska lösas finns det inget entydigt svar på. Det är upp till oss som författare av texten och som forskare att redovisa hur vi gör för att nå fram till en trovärdig och ändamålsenlig text (White 1973). Det är många steg på vägen mellan insamling och presentation, och någon annan hade förmodligen

gjort andra tolkningar och bedömningar, om än ganska lika. Att verkligheten är subjektiv innebär inte att allt är sant, det är skillnad på sanning och nonsens. Vår ambition är att data ska presenteras på ett trovärdigt sätt så att de underlättar för läsaren, och ändamålet är att besvara forskningsfrågan.

Namn

När vi presenterar samtalen använder vi inte namn på vare sig person eller organisation. Kommunchefer kan ha olika titlar, som stadsdirektör och landstingschef. I vår text är båda kommunchefer. Andra titlar som kan kopplas till person, såsom stadsdelsförvaltningschef eller produktionschef och budgetchef, kallar vi förvaltningschef respektive kommunledning.

En nackdel med anonymisering är att organisationer och personer rycks ur sitt sammanhang både rumsligt och historiskt. Det är en uppvägande fördel om läsaren kan tänka sig att det är kommunen där hon bor eller organisationen där han arbetar eller känner till – för det skulle det kunna vara. Läsaren slipper ha förutfattade meningar, vilket man gärna har då de flesta av oss vet något, rätt eller fel, om Sveriges offentliga sektor.

En annan fördel är att en del av de personer vi samtalat med bett om att inte bli namngivna, och då finner vi det enklast att inte använda organisationsnamn. I och med att de vi intervjuat vet om att de inte kommer att nämnas med namn och titel har de kunnat tala friare och mer förutsättningslöst utan att behöva vara lika oroliga för att gå i svaromål för vad de sagt (jämför med symmetridiskussionen i kapitel två).

Sortering av data

Samtalen har spelats in och transkriberats. Analys, av i det här fallet samtal, börjar med att materialet reduceras, organiseras och kategoriseras – annorlunda uttryckt sorteras data utifrån teman och kategorier (Strauss och Corbin 1990). Först därefter har vi skrivit presentationerna av materialet. Ett antal teman fanns redan i utgångsläget för analysen då vi förde samtalen utifrån ett antal teman som vi utvecklat utifrån forskningsfrågan och dess delfrågor. Temana är:

Samtalsteman

Varför finansieringsprincip, finansieringsprincipens konstruktion, transparens, samråd, tillämpning och konsekvenser.

Med hjälp av ett datorprogram, NVivo®, för kvalitativ dataanalys har vi arbetat vidare med analysen. I praktiken har det gått till så att vi har läst samtal för samtal och letat efter stycken där finansieringsprincipens tillämpning tas upp. När vi stött på ett sådant avsnitt har vi med hjälp av datormusen markerat texten och dragit-och-släppt den i en mapp. Ungefär som det brukar

gå till att flytta text. Om nästa avsnitt text berört samma tematik har den släppts i samma mapp, i annat fall i en annan mapp.

Genom att markera och dra textavsnitt skapades temamappar med hjälp av NVivo®. En mapp för varje tema och i varje mapp finns de textavsnitt som hör till varje tema. På så sätt har kodningsarbetet fortsatt och resultatet blivit dokument av citat där olika aspekter av finansieringsprincipen tas upp. Förutom de samtalsteman vi i förväg utvecklat fann vi i analysarbetet ytterligare tre teman vi samtalat kring: uppföljning, relationen mellan stat och kommun samt framtid och önskningar. De teman sorteringen resulterat i och som datapresentationen är byggd på är:

Teman

Varför finansieringsprincip, finansieringsprincipens konstruktion, transparens, samråd, tillämpning, konsekvenser, uppföljning, relationen mellan stat och kommun samt framtid och önskningar.

Samtalen

Nedan följer resultaten av våra intervjusamtal. Ordningen i texten följer samtalsordningen när samtalen rör mer övergripande frågor som konstruktion, varför principen finns, relationen mellan stat och kommun samt framtid och önskning, och den följer processen när det är möjligt (se figur 4.1).

Vad finansieringsprincipen är

Våra samtal inleddes med att diskutera vad finansieringsprincipen är och vad den betyder. På ledningsnivå i kommunerna, det vill säga bland kommunalråd, kommun- och ekonomichefer hade många i princip en ganska god uppfattning om vad finansieringsprincipen är, det vill säga att kommunerna ska kompenseras ekonomiskt för beslut fattade av riksdagen. Ett kommunalråd säger:

Den som fattar beslut om någonting ska betala det också. Det är väl lik-som huvudsyftet med det hela.

Kommunalråd

En kommunchef uttrycker sig på liknande vis och lägger till en mening om hur självklart han tycker det är:

Det gäller ju över huvud taget att ansvar och befogenheter ska hänga ihop. Man ska själv få hantera konsekvenserna av sitt eget beslut ... För att det är klart att man måste ha som princip att allt ska vara finansierat, så att det ligger någon slags självklarhet redan från början ...

Kommunchef

Finansieringsprincipen är tätt sammankopplad med statsbidragssystemet, påpekar den här budgetchefen i sin förklaring av vad finansieringsprincipen är. Enkelt i princip, men i en sammansatt kontext.

... om staten gör förändringar, lägger på kommunerna nya uppgifter, så ska man skicka med pengar. Så enkelt uppfattar jag finansieringsprincipen. Och resten är kostnadsutjämning.

Kommunledning

Finansieringsprincipen är viktig, anser de flesta som vet vad den är. Som det mesta som är viktigt, är den föremål för delade meningar och värd att ta strid för, som det här kommunalrådet säger:

Och finansieringsprincipen, är vi [i] stor enighet [om] i kommunvärlden ända sen början på nittitalet, att det är nåt som vi måste fajtas för, så att inte staten kan lägga över kostnader hur som helst på kommunerna. Så det är en viktig princip, som naturligtvis då och då tar stryk, om man säger så.

Kommunalråd

Finansieringsprincipen ses av många av dem vi samtalat med som ett uttryck för en önskan om ordning, om tydliga spelregler så att både stat och kommun ska veta vad som gäller, även om den verkar bland de två motsatta krafterna nationell likvärdighet och lokalt självstyre:

... den betyder ett visst mått av ordning och reda emellan den som fattar beslut och den som ska betala dem, kan man väl säga. Sen är det alltid svårt att dra gränserna ... i botten så handlar väldigt mycket av avvägningen av det kommunala självstyret kontra den nationella likställigheten. Det är två intressen som aldrig går att förena utan man får försöka hitta en balans däremellan. Och där ligger ju det här med finansieringsprincipen naturligtvis också i det.

Kommunalråd

Många i kommunledningarna har en ganska vag, eller i några fall ingen, uppfattning om vad finansieringsprincipen är när de blir tillfrågade. Men när vi berättar för dem vad den är känner de igen diskussionen om huruvida de blir kompenserade eller inte. Som det här kommunalrådet:

F: Finansieringsprincipen, det är ingenting som ni pratar om mycket i nämnderna, i KS till exempel?

S: Nä, det är ju inget ord jag har använt här någon gång. Men däremot har säkert ekonomichefen använt det någonstans, det vågar inte jag säga, men det är inget jag har lagt, men däremot kan jag säga såhär att själva grunden, betydelsen, ordets betydelse, om det nu är det vi pratar om, så har vi ju haft det med oss.

Kommunalråd

Liksom den här ekonomichefen som inte riktigt vet vad finansieringsprincipen är, mer än att hon är skeptisk till dess funktion, väl medveten om att det är tyckande mer än underbyggt vetande:

Ja, när du ställer frågan så känner man ju egentligen att man vet ju inte så mycket vad den egentligen betyder. Det är ett begrepp som man är lite skeptisk till att den fungerar givetvis, men man har inte så mycket fakta att stödja sitt tyckande på.

Ekonomichef

På verksamhetsledningsnivå är kännedomen om finansieringsprincipens lydelse väldigt låg, de vet inte, som de här två verksamhetscheferna:

F: ... fråga vad finansieringsprincipen är och vad ni anser att den är och vad den betyder för er?

S: Nej, jag kan nog inte svara.

Verksamhetschef

... alltså jag har ju knappt hört talas om det begreppet innan [vår förfrågan om samtal]. Så jag kan absolut inte förklara vad det betyder för mig eftersom det är ett nytt begrepp, så är det.

Verksamhetschef

Verksamhetsansvariga driver framför allt verksamhet och det tar det mesta av tiden, energin läggs på hur verksamheten fungerar och går ihop ekonomiskt.

Man kan väl inte säga så att nån anställd i [stadsdelen] går och tänker på finansieringsprincipen, för det är ett fåtal egentligen som är insatta i vad det innebär. Jag har ett litet hum om vad det innebär och att principen är ju egentligen att man inte ska övervältra ansvar på kommunerna utan att det är finansierat, enkelt grundprincipen. Men det tror jag inte man generellt på verksamhetsnivå går och tänker på.

Stadsdelschef

De organisatoriska sammanhang som är intressant för verksamhetsledningarna är resten av kommunen. Som när den här chefen undrar om vi menar principen för hur kommunledningen fördelar pengar till förvaltningarna.

... hur fullmäktige delar ut pengar till förvaltningen eller menar du vår förvaltningsprincip?

Förvaltningschef

Inte minst märks detta i de kommuner som organiserar sig med beställar- och utförarmodell, där det också finns organisationsstrukturella hinder för att se kopplingar mellan stat och kommun.

Alltså jag tror inte den är speciellt tydlig om man tittar ute i verksamheten. Om du skulle fråga rektorer, äldreomsorgsansvariga eller föreståndare ... Bland annat för att vi har beställare–utförare-systemet.

Kommunledning

De vi har samtalat med i Regeringskansliet, bland politikerna i finansutskottet och på SKL är kännedomen om finansieringsprincipen god, svaren om vad den innebär är korta och koncisa:

Det är att alla reformer ska finansieras från grunden.

Utbildningsdepartementet

Ofta är svaren kopplade till en utläggning om finansieringsprincipens konstruktion eller tillämpning. Först ett citat från en tjänsteman på SKL som förutom att definiera principen också lägger fram deras poäng med en politisk överenskommelse om finansieringsprincipen.

... den innebär ju att staten ska betala för det man lägger på kommunerna om man inte har någon annan finansieringsmöjlighet än skattepengar ... vår poäng med att få en politisk överenskommelse var att vi skulle kunna skapa ett lite starkare tryck internt, för det är ju en sak att det finns en riktlinje från departementet, det är en annan sak huruvida den följs eller inte.

SKL

En riksdagsledamot vi pratade med svarade på frågan om varför det finns en finansieringsprincip med att det är för statens behov av att kunna säkerställa att vissa saker händer på kommunal nivå, utan att behöva hamna i en diskussion om ekonomi.

... utifrån ett statligt perspektiv så är det ju att man från statlig nivå ska kunna göra vissa saker även om det egentligen är kommunbudgeten som påverkar, alltså att ha möjligheten att göra, så att man inte hela tiden får tillbaka att nu tafsar ni på våra domäner. Och det kan ju vara viktigt för att uppnå mål som ligger på staten och som inte ligger på kommunen.

Riksdagsledamot

Finansieringsprincipens konstruktion

Ett annat samtalstema har varit finansieringsprincipens konstruktion. Det är huvudsakligen tre synpunkter som tas upp: att beloppet för regleringen räknas ut en gång och i förväg, att konstruktionen gör att hur finansieringsprincipen tillämpas är svårt att se samt att fördelningen efter invånarantal medför orättvisor.

I det första citatet är det en tjänsteman i en kommunledning som menar att eftersom en reglering läggs till statsbidragssystemet är det svårt att se hur regleringen stämmer överens med kommunens ökade kostnad över tid, eftersom det är svårt att finna posten.

... det är en sak när du går in i systemet, men efter två år har kostnadsutvecklingen dragit i väg. Jag menar det kan ju vara finansieringsprincipen som ligger nominellt stilla och ligger det i det stora skatteutjämnningssystemet så har du ju svårt att identifiera det.

Kommunledningstjänsteman

En vanlig synpunkt är att då en reglering under finansieringsprincipen räknas ut vid ett tillfälle, då reformen startas, och att beloppet sedan inte ändras – medan kostnader för att utföra den tenderar att öka – blir regleringarna underfinansierade över tid, vilket de två kommuncheferna nedan menar:

[Det är] bekymmersamt om det inte sker nån uppräknings för inflation ... då urholkas ju finansieringsprincipen.

Kommunchef

Historiskt har vi ju tagit på oss en hel del olika saker från staten, och från början var väl möjligen betalningen, stod den väl i paritet med vad utgiften var då. Men efter det sedan så har, såvitt jag har förstått så har ja, det räknas ju inte upp de där statsbidragen man får på ett vettigt sätt utan de blir mer och mer urholkade och det blir mer och mer kommunen som får stå för kostnaden.

Kommunchef

Det är inte bara svårt att se igenom systemet för kommuner, också centralt placerade personer anser att det är svårt att se vad reformer faktiskt kostar och hur de utförs i kommuner. Som utbildningsdepartmentstjänstemannen nedan som exemplifierar med hur svårt det är att veta vad en sfi-plats (svenska för invandrare, sfi) kostar eftersom kostnaderna redovisas på olika sätt i olika kommuner. Dessutom lägger tjänstemannen till att den kommunala självsty-

relsen medför att kommunen själv bestämmer vad den gör med pengarna som tillförs, vilket ur ett centralt perspektiv gör det än svårare att veta hur väl beloppet täcker kostnaden.

Ta en sådan sak att gå in och titta på kostnaderna för sfi, svenskaundervisning för invandrare, så kan det ju vara en skillnad mellan en plats i sfi för en, kan alltså diffa mellan 138 000 ner till 35 000, och då är det också beroende på vad kommunerna lägger in i den kostnaden. En del kommuner lägger ju in lokalkostnader och vad som helst och andra talar bara om vad en ren utbildningsplats kostar. Så att, det är ju inte heller riktigt lätt att följa upp exakt på det sättet. Men däremot så, vi har ju all den där statistiken, och då blir det då snittkostnaden för en ... och det är kommunalt självstyre och vi har inte riktade statsbidrag. Och om kommunerna får x antal miljoner för en utbildning eller för att höja kvaliteten eller whatever och de köper 28 brandbilar i stället, så kan inte vi göra någonting åt det.

Utbildningsdepartementet

Statskontorets företrädare svarar också att det är svårt, eller att det faktiskt inte går, att från centralt håll veta hur mycket pengar som faktiskt når den enhet där en reform ska utföras, till exempel en skola:

F: ... svårt att följa pengarna från staten ner till den enskilda skolan eller liknande?

S: Jag skulle påstå att det inte går.

Statskontoret

En kommunchef menar att det finns två vanliga klagomål på finansieringsprincipen från kommunhåll. Det ena är att uträkningen sker vid en tidpunkt, det andra att det ibland blir för stora skillnader mellan kommunerna

Jag ser två stycken huvudsakliga klagomålspunkter. Det ena är när det är, blir för stor skillnad mellan kommunerna, så att det märks för mycket, eller när man räknar vid tillfället och så ändrar det sig för mycket.

Kommunchef

Flera av dem vi samtalat med instämmer i att det ofta är så att någon förlorar och någon vinner på att regleringen läggs ut på kommuntotalen och sedan fördelas utifrån antalet invånare. Ibland vinner man (och då är man tyst) och ibland förlorar man.

... det är ju inte märkvärdigare än när vi fördelar våra resurser i kommunerna. Det finns ju en gräns för hur mycket man kan petimetra. Det enda man får se upp för är att man inte alltid ska vara den som förlorar, utan ibland så det man förlorar på gungorna tar man igen på karusellerna.

Ekonomichef

... om du har en kostnad som ligger under den genomsnittliga kostnaden, eller över, så slår det ju lite olika om du får ersättning i kronor per invånare. Så det blir ju inte rättvist i alla lägen ... det är underordnat kommuntotalen. Och vi lever ju ändå i en av 290 kommuner. Och det kan ju slå väldigt mycket.

Kommunchef och ekonomichef

Så det blir som lite gungor och karusell. Och så har vi, ska vi säga en hyfsad ekonomi i Östersund, så vi är inte på ruinens brant så att man skulle behöva gnälla för varenda krona som man tror att man tappar ...

Men jag har inte grävt i det här och tyckt att det var så viktigt att jag har suttit varje år och listat det och sagt att, nej, men här fick vi hundratusen för lite eller en halv miljon för lite och här ... Förutom vissa såna här stora saker. Maxtaxan.

Kommunledning

Om det är så att man ibland vinner och ibland förlorar och att det på det stora hela taget går jämnt ut i slutändan är det inget stort problem, menar många vi pratat med. Det är priset för att ha ett fungerande system, jämfört med ett alltför komplicerat icke-fungerande system. Men om det inte går ungefär jämnt ut, utan att det alltid är några som förlorar på grund av strukturella skillnader är det inte bra, menar kommunföreträdarna. De kommuner som är mest typiska enligt flest jämförelsefaktorer, såsom Östersund (se kapitel fyra) är de som finansieringsprincipen beloppsmässigt stämmer bäst för, medan representanter för glesbygdskommuner och storstadskommuner menar att de tämligen ofta förlorar mer än de tjänar och att det är ett problem med finansieringsprincipens konstruktion. Kanske, menar de, skulle det gå eller åtminstone vara värt att utreda, att använda en mer komplicerad modell för fördelning.

Ja om man säger, det tar inte så mycket längre tid att räkna en komplicerad variant egentligen i dag när man inte sitter och handräknar, så visst skulle dom kunna bygga upp mer exakta system om man skulle vilja, om man verkligen skulle vilja att det riktas mot, att man tar hänsyn till kanske hur befolkningen ser ut och så på ett annat sätt. Att glesbygden ser ut på ett sätt, storstäder på ett och så. Men det kan ju också vara så, det blir som gungor och karuseller, att det liksom ...

Ekonomichef

Om man i den egna kommunen förlorat eller tjänat på en reglering, är inte lätt att veta, säger kommunföreträdarna. En anledning är att de upplever systemet vara tämligen icke-transparent:

Och samlar man ihop hela informationen blir det bara målsättningar i ena påsen och ekonomi i andra påsen, men nånstans måste man kanske ha det i samma påse. Men ett system som är så komplicerat att man inte kan gå igenom det, bryta ner det, då är det ju inget system man ska ha för då är det ju ingen som vet vad som finns.

Förvaltningschef

En annan anledning är att det skulle kosta utredningsresurser att jämföra ersättningen med hur mycket verksamheten kostar, resurser som inte finns:

F: För det krävs en hel del menar du, typ utredningskompetens och ja resurser helt enkelt för att hålla koll på det, det är ingenting som ni gör?

S: Nej, det har vi inte, jag menar det finns ju knappast någon i det här landet som klarar av att göra en bedömning av utjämningssystemet, det är några stycken som klarar det.

Kommunalråd

Även om resurser fanns och även om man visste hur räknandet skulle gå till så är det ändå inte säkert att en lokal uppföljning skulle göras eftersom det inte spelar någon roll, menar ett kommunalråd och en ekonomichef nedan. Kommunerna får vad de får oavsett. Konstruktionen är sådan att staten och SKL kommer överens om vad en reform kostar, kommunen har i uppgift att

utföra den. Att lägga energi och pengar på att ta reda på i vilken grad verksamheten är finansierad med statliga medel vore att slösa.

... det finns ju inga kontrakt. Det finns inga avtal. Det finns liksom, om inte SKL har gjort en principöverenskommelse, så därför är det ju bara att rätta sig efter vad som har beslutats. Kommunerna har bara att rätta sig.

Kommunalråd

F: Har ni kollat någonting här om hur det förhåller sig?

S: Har aldrig gjort det.

F: Så du vet inte om ni är över- eller underfinansierade?

S: Nej.

F: Varför det?

S: Ja, om man säger så här att, dels är utredningsresurserna noll. Det är en sak, det finns jättemycket vi skulle vilja kolla och rota i och ta fram olika, över huvud taget när vi pratar om statistik och du vet, jämför med andra kommuner och allting, som vi får välja bort för att vi inte hinner med. Så det är en del i det hela, att vi är kort så. Men sen är det också givetvis att man funderar om det är mödan värt. Om jag då kommer fram till att vi inte har fått nog, vad gör jag då? Så det har inte funnits nån sån ambition att granska det. Utan det är bara att gilla läget. Det här ska göras, det kommunen ska göra så får vi den här ersättningen.

Ekonomichef

Transparens

Frågan om hur transparent finansieringsprincipens tillämpning är har tagit stor plats i samtalen. Främst har transparensen diskuterats utifrån två synpunkter. För det första att det anses svårt att veta vad en kommun, eller del av en kommun, tillförs för en reform i pengar. För det andra hur (av vem) det beloppet bestäms.

Hur mycket pengar som tillförs vid en reglering, meddelas i budgetpropositionen. På en direkt fråga till kommunföreträdare om de läser budgetpropositionen är svaret nästan alltid nej.

Ja, inte sitter man och läser hela budgetpropositionen, det skulle aldrig falla mig in att göra men däremot när man då gör, får de här utdragen i vad betyder budgetpropositionen för kommunerna [från SKL], det brukar ju vara mer förståeligt, det är lite grann som man kan greppa.

Kommunalråd

Även om inte budgetpropositionen läses, så finns andra källor, till exempel de cirkulär som SKL skickar ut i samband med ny proposition, som kommunalrådet i citatet ovan säger. Och som också en tjänsteman från SKL pratar om:

... men vi [SKL] skickar ju ut en mycket mer detaljerad information till kommunerna än vad det här innehåller i form av cirkulär som sammanfattar effekten av budgetpropositionen.

SKL

Fast också detaljerad, iordningsställd, information som den från SKL kan vara svår att förstå, eftersom systemet är komplicerat.

Jag kan väl säga att det är väl inte många som förstår sig på vad den här regleringsposten är för något egentligen, särskilt som den oftast är minus, men var är pluset då, om den är lika för alla?

SKL

Samtidigt så det är ju mycket schabloner i det här. Hela utjämningsystemet och allting. Det är ju så oerhört komplicerat ...

Ekonomichef

För att förklara ett komplicerat system krävs en pedagogik som är anpassad till målgruppen, vilket kanske inte alltid är fallet, menar många. Här en kommunchef:

... men vem riktar sig det dokumentet [budgetpropositionen] till? ... egentligen borde ju budgetproppen vara från de statliga politikerna till de kommunala politikerna, men nu blir det ju inte riktigt så ... Styrning har ingen effekt om inte jag kan förstå det. Det spelar ingen roll att man skriver på papper, jag var ju med någon gång på Socialstyrelsen när avdelningschefer där var med och så sa de, men det här har vi skrivit 100 gånger, vi har skickat 100 papper, ja, och? Det är ingen som har förstått, det spelar ingen roll vilka papper ni skickat.

Kommunchef

Kommunerna själva har både ansvar för att informera sig och för att föra vidare informationen, menar företrädare för Finansdepartementet.

S: Det handlar om pedagogik och så, svårigheter att förstå och sådant där kanske ... alltså den kommunala sektorn själv har ju ett stort ansvar att föra ned ... det är bara den enskilda kommunen som kan styra och ge information till sin egen förvaltning ...

F: Jo, men om man är, alltså vissa kommuner de har inte tid med det helt enkelt ... är man en rätt liten kommun så ...

S: Nej, men har man inte tid med att skriva ett [pm] liksom, ge schysta förutsättningar så, det är svårt att se att någon annan skulle kunna göra det ... Frågan är också, vad behöver förvaltningscheferna för information egentligen?

Finansdepartementet

Också kommunföreträdare anser att kommunerna själva måste ta ansvar för att informera sig, men att komplexiteten i systemet gör det svårt och att det är tveksamt om det är värt insatsen, här två kommunalråd:

Jag tror att det är komplexiteten som man inte kanske riktigt genomskådar.

Kommunalråd

Men vi politiker har ju också, vi har ju både en skyldighet och bör väl ha ett intresse av att sätta oss in i hur detta funkar. Men jag kommer ju ihåg ... så tror jag att när vi pratade om det så var det kanske fyra fem personer i Sverige som kunde reda ut hur det där [Statsbidragssystemet] egentligen var ... sen lär man ju sig som kommunpolitiker det man själv känner att man har nytta av och det som på nåt sätt passar.

Kommunalråd

En företrädare för Utbildningsdepartementet menar att det är eller borde vara ett självklart intresse för en förvaltningschef att läsa budgetpropositionen, för att kunna veta hur mycket resurser hennes verksamhet har tillförts. Inte minst

för att kunna förhandla med kommunledningen i budgetprocessen. Vilket kontrasteras kraftigt av två förvaltningschefers uttalanden:

S: Jag skulle genast sätta mig och lusläsa budgetproppen om jag vore förvaltningschef i en kommun ...

F: Tror du att de är lite dåliga på det? De klagar lite mindre än vad de behöver så att säga?

S: Det kan jag inte uttala mig om, jag vet bara att, hur jag själv skulle agera om jag var förvaltningschef.

Utbildningsdepartementet

S: Kostnader inkontinensartiklar var intressant!

F: Ja. Visste du inte att du fick det? Det är ganska mycket.

S: Nej.

F: Men jag vet inte vem det är som får det. Det kommer pengar, men det är inte säkert jag får se det.

Förvaltningschef

... ur mitt perspektiv så känner jag att det är fullständigt övermäktigt att försöka sätta sig in i detta och driva frågor upp mot staten när jag har fullt upp att driva med det jag har omkring mig. Det går inte. Möjligen då om man är på det här kommunala nätverket, kommunledningsnivå kunde gå samman och hjälpas åt och så, men det är ju också det vi har SKL till.

Verksamhetschef

Hur beloppet för regleringen har räknats fram och hur resonemanget har gått är en annan punkt där många anser att transparensen är låg. Kommunchefen i citatet nedan menar att det vore önskvärt att veta hur det resonerats för att komma fram till beloppet eftersom hon då lättare skulle kunna förstå vad staten har för avsikter.

... för mig är det också en styrprincip, ja, det borde vara det i alla fall, tycker jag. För att för mig är finansieringen en del av styrningen och det reglerar ju då förhållandet mellan staten och kommunerna ... jag kan förstå att man kopplar finansiering till styrning för det ... Men då måste det ju vara, och det kanske är så att om man bara var öppen med hur man hade tänkt så kanske bara det skulle underlätta. Om man visste att, okej det här är spelreglerna.

Kommunchef

Fler är inne på samma linje. När man fördelar resurser, varför då inte också berätta vad avsikten är med att storleken på resursen är som den är? I det resonemanget ligger underförstått att regleringen för det mesta är mindre än kostnaden.

Det skulle vara intressant att få ett transparent ... det är ju samma sak som, jag menar, förenklingar för att få en acceptans och transparens när det gäller resursfördelningssystem ... detta är ju också ett resursfördelningssystem. Visst borde det vara begripligt.

Kommunledning

... förut kunde man ju väldigt lätt se då hur det här utjämnningssystemet slog, man, det var ju separerat från statsbidragen som sådant, nu är det ju bara en klump statsbidrag och då inklusive statsbidrag och alltihopa va. Som enskild politiker här i dag, det går ju inte och se, och ska man försöka bena ut det där och försöka, det har jag ju bett vårt ekonomikontor att

titta [på], kan ni se hur mycket det och det och det och det, men det går knappt att göra, och det är lite märkligt.

Kommunalråd

Diskussionen där staten å ena sidan säger att det är finansierat och SKL å andra sidan säger att det är underfinansierat noteras också i riksdagen, och det är klart, det blir inte lättare att förstå en princip när de som är närmast den inte heller är riktigt på det klara med vad som är rätt och fel tillämpning.

Och det är jobbigt att man kommer till så olika slutsatser när man räknar ihop. Finansén säger att jo, den är finansierad och så nämner de ett belopp, och sen säger SKL att den är underfinansierad och har ett helt annat belopp. Och där står vi och tjafsar.

Riksdagsledamot

Många tar också upp att konstruktionen av finansieringsprincipen och dess samband med statsbidragssystemet medför att transparensen blir låg, eftersom det är kommunen själv som ska bestämma hur de ska organisera sitt utförande av uppgifter. Till exempel den här tjänstemannen på Socialdepartementet:

När man nu har bestämt sig för att man ska ha ett generellt statsbidrag. Ett generellt bidrag och kommunen själv ska bedöma vilken utsträckning som, så ligger det i sakens natur att man har valt ett system där man liksom inte ska kunna följa pengarna hela vägen någonstans då va, det är liksom syftet. Det är kommunföreträdarna i dess form som, vad heter det, som är valda av sin kommunbefolkning som ska kunna fatta de här besluten.

Socialdepartementet

Om det är bra eller dåligt med transparens kan diskuteras. Hur man ser det beror på vad man utgår från när man ser på finansieringsprincipen. Är det en styrprincip eller är det en självstyrelsegarant (eller något helt annat)? Vi återkommer till den diskussionen i kapitel sex.

Samråd

Bland annat i Ansvarsutredningen föreslås ett mer formaliserat samråd kring finansieringsprincipen (se SOU 1997:10 sidan 107) där övergripande förutsättningar för finansieringsprincipen, hur nationella mål kan uppnås i relation till ekonomiska resurser och ekonomisk utveckling kan diskuteras. Ett samtalstema har varit frågan om mer formaliserat samråd. SKL är positivt till ett samråd, dels för att en formalisering medför ökad transparens vad gäller skäl till och bakomliggande orsaker till beslut, som i dagens ordning inte alltid kommer fram (se till exempel avsnittet ovan), dels för att ett formaliserat samråd skulle kunna vara ett forum för att diskutera hur man kommer fram till beslut om regleringar, det vill säga hur processen ser ut och följs.

I praktiken så är ju det här, så sköts det ju väldigt informellt ofta och det är ju ett skäl till att vi har försökt att lansera idén om någon slags mer formaliserad förhandlingsordning ... ju vår idé varit att ett sådant här samrådsorgan som är mer formaliserat och där man träffas på politisk nivå där regeringen företräds av de tunga ministrarna på området, finans, utbildning och social i första hand. Och där man liksom tar helhetsgrepp, man behöver ju inte bara prata ekonomi man kan ju prata om vad de vill

att vi ska göra, och man kan prata om självstyrelsefrågor och sådant som man tycker är viktigt i övrigt. Men en viktig del av en sådan skulle ju vara att man hade ett gemensamt beredningsorgan på tjänstemannanivå som då lade fram det som är regeringens plan eller beslut om nya uppdrag för kommunen så säger man att det här har vi beslutat, eller tänkt besluta. Det här har vi kommit överens om att det kostar, eller så har vi inte kommit överens och så får ni reda ut det på politisk nivå. Och sen så förlägger man det i riksdagen öppet och tydligt och där man också redovisar vad, de punkter där vi har en avvikande syn.

SKL

... blir det sådär lite så att man misstror varandra, vi tycker att det vore mycket bättre att ha ett sådant protokoll med.

SKL

En annan funktion med ett samråd är att staten som, beroende på vem man frågar, består av tre- eller femhundra olika enheter, kan ses som en enhet i finansieringsprincipfrågor. Kommunsidan, vars mer än trehundra enheter representeras av SKL, får då en tydlig motpart.

... staten uppträder i massa olika skepnader och har inte någon enhetlig relation till kommunsidan.

Riksrevisionen

F: Vem är staten i det här?

S: Ja, just det. Det är en bra fråga. Men det är ju departementet som är staten.

F: Fackdepartementet?

S: Ja, det borde det väl vara. Fackministrarna. Men det är klart, riksdagen är också inblandad. Riksdagen måste ju skaffa sig kunskap. Den ska dom få från Regeringskansliet. Antar jag.

Kommunallråd

De som ser finansieringsprincipen som ett styrinstrument är inte helt oväntat också för en samrådsgrupp, men då mest såsom styrgrupp:

... [en samrådsgrupp] det är liksom basic. Och det skulle ju kanske utgöra grunden för sedan att skapa ett styrsystem som håller ihop.

Kommunchef

Vi skulle ju egentligen ha en strukturerad dialog mellan SKL och Finansdepartementet där man har finansieringsprincipen, utjämningssystemet, andra grundläggande finansieringsfrågor. Det är ju klockrent!

Kommunallråd

Andra organisatoriska lösningar än den Ansvarsutredningen föreslår diskuteras också. En sådan är en referensgrupp där ett antal kommuner bidrar med data om hur en reform implementerats och dess ekonomiska konsekvenser.

[Med en referensgrupp] kan man inhämta kommunernas funderingar kring hur det här ska fungera och hur det slår. Det är en slags verklighetsbild som man plockar in och ser ... har man ett antal kommuner som ansluter sig till en sådan diskussionsgrupp, då kan man ju också ställa lite krav på dom, att det här måste ni ha räknat om hemma hos er och se hur slår det i den här. De får kravet på sig att gå hem och räkna. Hur slår det

här hos er egentligen? Och vad har hänt över tiden? Vad hände när man införde maxtaxan? Vad har hänt efter två, fyra, sex år? Har det påverkat någonting eller hade det ingen som helst effekt? ... jag tror att kommunsektorn hade uppskattat att få sitta i en referensgrupp och få bli tillfrågade. Och att man faktiskt hade kunnat tänka sig att avsätta en del tid till att beräkna. Hur ser det här ut hos oss?

Kommun- och ekonomichef

Det är ändå väldigt sällan som man får någon fråga från SKL och jag tror att det vore bra att man så att säga hade någon form av ... att det också var några kommuner, och som fick i uppdrag att, eller tar på sig den rollen att faktiskt räkna på olika saker och kolla.

Ekonomichef

Andra är mer skeptiska till ett samråd centralt och anser att det är bättre att SKL tar ansvaret för att kommunicera kommunernas intressen.

Man tror väl kanske ändå diskussionerna i SKL, som dom får väl större påverkan kanske, om man driver frågan där, så rent generellt tror jag det får större inflytande för jag vet inte hur noggrant man läser dom här remissvaren som alla kommuner skickar in. Det är jag rätt så tveksam till att man gör. Vi får väl förutsätta att man gör det och hoppas att man gör det, men jag tror att man har större chans att driva såna här frågor inom ramen för SKL och påverka den vägen.

Stadsdelschef

Många företrädare är ändå positiva till att kommuner påverkar genom remisser, eftersom deras specifika åsikter då kan höras, men undrar hur ett samråd, SKL som talesman och remissrundor ska förhållas till varandra.

Men jag vet inte, samtidigt det systemet man har i dag egentligen där både kommunen enskilt och SKL som företrädare för kommuner och landsting kan utifrån utredningar, proppar och annat bevaka det här utifrån, så vi påminner hela tiden regering och riksdag om att – sakta i backarna här nu, det här kommer få dom konsekvenserna för oss – och jag menar, det räcker väl, det borde ju räcka egentligen. Sen måste ju nån fatta beslut ändå.

Ekonomichef

Skulle den gruppens mandat vara större än en samlad remissrunda?

Kommunchef

Några, avslutningsvis, är emot ett centralt, formaliserat samråd, då de tror att det dels blir ännu mer komplicerat och överskådligt med ytterligare en institution, dels för att det är lättare att klaga om man inte är delaktig i beslut, men å andra sidan kanske man inte behöver klaga om man kan påverka mer.

Det [formaliserat samråd] låter ju rimligt, jag tycker att alla initiativ man kan ta för att komma till rätta med det här [påverkansproblem] det måste ju vara positivt. Ja, vissa pratar om, det är väl både plus och minus men alltså, på plus, på minussidan har man att det blir överbyråkratiserat så att säga, det är ännu en institution som ja, plus, ja det ändrar då att SKL är ju med och kan ju kanske inte klaga så mycket då. Och då menar SKL att ja, men vi är hellre med än att, så att det blir rätt så slipper vi klaga.

Kommunalsråd

Finansieringsprincipen som process

Efter de inledande avsnitten om de delar av samtalen som behandlat vad finansieringsprincipen är (och kännedom om den), dess konstruktion och transparens följer i det kommande avsnittet processen. Det vill säga hur finansieringsprincipen tillämpas från initiativ, beredning och till utförande på lokal nivå (se kapitel fyra *Finansieringsprincipen – ett typärende* och figur 4.1). Avsnittets text bygger på samtalstema *tillämpning, konsekvenser och uppföljning*.

Process – initierande

En reform börjar med ett initiativ i form av ett förslag. Det kan komma från riksdagen, regeringen, en myndighet eller en intresseorganisation. Förslaget hamnar förr eller senare hos Regeringskansliet där ett beredningsunderlag tas fram. Utifrån det kan beslut tas i riksdagen. Ett samtalstema har varit var i processen som finansieringsprocessen kommer in och vem som tillämpar den. SKL:s företrädare gör uppdelningen mellan fack- och Finansdepartement på så sätt att fackdepartementen utreder förslaget men det är Finansdepartementet som ansvarar för att finansieringsprincipen följs.

... uppdelningen i Regeringskansliet är ju sådan att det är ju fackdepartementen som hittar på förslagen, och det är ju Finansdepartementet som har ansvar för att se till att principen följs. Eller inte, de har ett övergripande ansvar ... jag uppfattar Finansdepartementet som vår vän i detta.

SKL

Detsamma säger Finansdepartementets företrädare. Fackdepartement utreder, tar fram förslag och deras konsekvenser, också ekonomiska, det vill säga fackdepartementen räknar och samråder sedan med Finansdepartementet som granskar beräkningarna för att se om de är rimliga.

F: Vem är det som tillämpar finansieringsprincipen?

S: Regeringen.

F: Men vem är det i praktiken ... alltså någonstans måste finansieringsprincipen tillämpas. Ja, vem är det som räknar?

S: Ansvaret där ligger ju på respektive fackdepartement att göra de här beräkningarna ... De är ju ansvariga för att ta fram beräkningar sedan så bereds det ju, vi är ju inne och granskar de beräkningarna för att se att de är rimliga och att de är rättvisa. Och där är fackdepartementen alltid ansvariga för sina beräkningar.

F: Och sedan så sker det en beredning med SKL?

S: Och sedan sker det en beredning med SKL, där man försöker komma överens om ett belopp ... när fackdepartementen pratar med SKL så ska de ju, så ska man ju vara färdig med diskussionerna inom Regeringskansliet först. Det är ju grundprincipen. Givet alla fakta som finns på bordet och givet liksom rimliga antaganden vi kan göra, så är det här då belopp vi borde reglera med.

Finansdepartementet

Den här bilden finns också i kommuner, inte hos många, men den finns.

Jaa, det är väl Finansdepartementet till syvende och sist [som tillämpar finansieringsprincipen]. Deras budgetavdelning säkert. Först så räknas det väl ut på nåt sakdepartement och sen så har dom kontakt med Finansdepartementet och så räknar Finansdepartementet på det och så blir det ett gemensamt regeringsbeslut så småningom ... Då har dom väl, hoppas man då, haft också kontakter då med SKL och diskuterat.

Kommunalsråd

Ett långt vanligare svar från kommunföreträdare om vad som faller under finansieringsprincipen eller inte, vem som räknar fram beloppet och hur det går till när en reglering bestäms är att de inte vet.

F: Vem är det som räknar fram det här beloppet?

S: Ingen aning.

Kommunchef

F: Hur räknar man fram beloppet, det är väl det du inte är riktigt överens om?

S: Ja, nej, jag har ju ingen aning om hur man gör det. Jag har ingen aning.

F: Hur vet man vad det är som ingår i finansieringsprincipen och inte, alltså vad faller under där och inte?

S: Det vet man inte, i alla fall inte jag.

Kommunchef

Formellt sett ska Regeringskansliet vara överens internt först, det vill säga fackdepartementen och Finansdepartementet ska vara överens om kostnaderna – hur mycket som ska skjutas till enligt finansieringsprincipen – för en reform. Våra samtal visar att det inte alltid går till så i praktiken, utan att det finns inslag av informalitet där fackdepartementen pratar med SKL och Finansdepartementet också under utredningsarbetet.

S: Men mitt intryck är ju att relativt ofta så pratar ju fackdepartementen med oss, och sedan så pratar de lite parallellt med finanserna men de sköter ju inte det här enligt boken, det vill säga att de kommer överens med finanserna först alla gånger.

F: Det finns en viss informalitet och det beror på hit och dit.

S: Ja, det sköts ju väldigt informellt. Alltså vi får ju agera detektiver ibland för att, det är ju inte så att de ringer upp oss i regel och frågar, hur mycket vill ni ha betalt kan jag säga. Det händer ytterst sällan.

SKL

Så är det ju så att fackdepartementet ska ta fram en beräkning som ska föreläggas som ett bud till oss så ska vi syna det och komma med vår syn på det hela. Så det, ofta får ju vi bollen tillbaka. Vi vill ha betalt enligt finansieringsprincipen, ja men då får ni väl räkna på det då. Och oftast så gör vi ju det så gott vi kan då, ibland är det ju hyfsat enkelt och ibland är det halvt omöjligt.

F: Men det är fackdepartementet som frågar er om detta alltså?

S: Ja, de ber oss att räkna. Alltså vi säger ju till dem att här föreslår ni en reform, den vill vi ha betalt för.

SKL

I vissa fall pratar fackdepartementet inte med SKL alls, menar SKL:s företrädare. Framför allt fackdepartement som inte är så vana vid att arbeta mot

kommunsektorn och därför inte prioriterar just finansieringsprincipen i beredningsarbetet.

Nu görs det ju en sju, åtta, tio, elva, tolv regleringar för reformer som påverkar kommunernas uppdrag, där får vi ju ekonomisk kompensation efter en rimlig förhandling som vi har haft med departementen och till ett belopp som vi, i de flesta fallen är överens om att det ska vara. Sen har det ju givits och tagits liksom men det är inte så att man bara kört över oss ... Men det växlar också lite grann därför, mellan departementen i Regeringskansliet så att då verkar det som att en del har en större vilja och ambition att följa principen än vad andra har. De som jag personligen uppfattar har varit exemplariska det är Justitiedepartementet, möjligtvis för att det befolkas av jurister och de har en grundläggande inställning att de ska följa lagar och regler.

SKL

Det är vanligt att hämta in information och underlag till beredningsarbetet från andra myndigheter och institutioner, till exempel kommuner. Dessa meddelar vad de tycker om själva förslaget och påpekar särskilt att det är under förutsättning att finansieringsprincipen gäller.

... vi får skriva att vi tycker det här kan vara ett bra förslag under förutsättning att det är finansieringsprincipen som gäller, det skriver Malmö i samtliga svar. Så att uppenbarligen framgår det inte klart och tydligt att det är så ...

Kommunallråd

Process – utförande

När beredningsunderlaget väl är diskuterat med SKL ges det till riksdagen där det debatteras och beslutas. Sedan ska reformen implementeras och finansieras. Detta innebär dels att information om nya lagar, riktlinjer och/eller normer för uppgiften som reformen medför måste ut till dem som ska utföra den på den lokala nivån, dels att pengar för utförandet ska transfereras från stat till kommun.

Information om att en uppgift tillkommit eller förändrats når utförarna. Däremot når information om ekonomiska konsekvenser sällan fram.

Jo, vi pratar ju om det här i kommunen, att staten ska inte lägga ut uppgifter utan att skicka med en påse pengar för det. Och så tycker man ju nästan att det alltid blir uppgifterna och inte pengarna.

Kommunallråd

[när riksdagen beslutar] ... måste ju kommunen utföra verksamhet, det är ju så.

Kommunallråd

Men för mig är det också så att staten har ändå sagt någonting när man lämnar över pengarna, att det här ska ni fullfölja, det här ska ni göra.

Förvaltningschef

Kommunerna får nya uppgifter och de utför dem. I vissa fall och i vissa kommuner kan de få mer inkomster än de har utgifter, och i vissa fall mindre. Det är inte förvånande att kommunsektorn mest pratar om när de får för lite, och också menar att det oftast är så. Men om differensen mellan kostnadsök-

ning och reglering är för stor, så berättar kommunkollektivet det. Först SKL och sedan kommunerna. Det har framför allt hänt i två fall, för det första om LSS och för det andra om maxtaxan (här blandas maxtaxan för äldreomsorgen – som faller under finansieringsprincipen – och maxtaxan för barnomsorgen – som inte gör det – ofta samman).

S: Nej, man utgår från den här regleringen. Då gäller den. Jag tror inte att dom [staten] sitter och funderar på att det här var nog en underkompensation eller en överkompensation, nu ska vi ändra på det här. Utan det får nog komma nånstans ifrån innan dom vaknar.

F: Och det är från er?

S: Ja, i första hand. Men det kan ju vara enskilda kommuner också som hör av sig. Det kan ju bli ganska stark opinion faktiskt.

SKL

Det är finansen som har ansvaret för statsbudgeten och ifall de lurar kommunerna på de här så får ju finansen ett helsike sen emot kommunvärlden där det fattas pengar. ...

SKL

Men som sagt, är regleringen inte orimligt låg så utförs verksamheten utan att det klagas högt från enskilda kommuner.

Men vi räknar ju aldrig på den och säger att Finansdepartementet räknade fel. Vi skulle haft så här mycket. Utan det är ju dom siffror som kommer här är ju, accepterar man ju i alla kommuner ... Sen kan ju kommunförbundet skrika på liksom, titta på att kan det här vara rimligt.

Ekonomi- och kommunchef

Man gör en beräkning bara och säger så här mycket blir det, då skjuter vi till det. Och sedan så kollar man inte om det blir mer eller mindre.

Kommunledning

Om vi är överfinansierade, under, eller om det går jämnt skägg. Svårt att veta det. För det kommer ju in i en budgetram på min förvaltning. Och jag vet inte om kommunen i sig, jag tror inte att man har någon koll på det heller. Utan det är mer, ja det dimper ner.

Förvaltningschef

F: ... den gången du vet att ni har fått för lite pengar, det är LSS, finns det fler?

S: Nej, det finns flera.

F: Hur vet ni det?

S: Jag har inte, alltså grejen är att jag har inte koll på det där.

F: Nej, men när du visste det, eller hur visste du att det är för lite pengar?

S: Ja, det är för att när vi då räknar ut att vi ska budgetera för det så ser vi att pengarna inte har räckt.

Ekonomichef

Under samtalen har vi ofta diskuterat utifrån konsekvenser av finansieringsprincipens tillämpning på lokal nivå. Dels konsekvenser som följd av underfinansiering, dels konsekvenser av reformen, det vill säga om det blivit verk-

samhet eller inte och skulle den ha funnits annars? Enkelt sammanfattat är åsikterna om konsekvenserna av en underfinansierad reform att den trots allt utförs, men med följden att pengarna måste tas någon annanstans ifrån, vilket betyder från icke-obligatorisk kommunal verksamhet.

Det var svårt att svara på så [konsekvenserna av finansieringsprincipens tillämpning], men när riksdagen och regeringen fattar beslut som inte är fullt ut finansierade, så klart att det har konsekvenser för stadsdelen. För att vi har dom pengar vi har, får vi inte tillskott till nånting så får vi ju försöka att möblera om i budget, så ja, det har den.

Stadsdelschef

Det finns också en lokal medvetenhet om att olika lösningar kan ge olika kostnader för verksamhet, beroende på vad som prioriteras högst, med följden att de som utför verksamheten billigast får mer pengar över och de som utför den kostsammare men med högre kvalitet får mindre pengar. Det handlar om ambitionsnivåer, både statens och kommunernas – i relation till rättvisa.

Man kan göra på olika sätt ... Och då kan man ju fråga sig, är det rimligt att staten då ska, om vi väljer en kostsammare form, är det rimligt att staten ska ge oss mer pengar per individ då än man ger till [grannkommunen]? Eller är det statens uppgift att ge lika mycket pengar per individ till oss i [vår kommun] som man ger till dom i [grannkommunen], och sen får man premiera [grannkommunen] för att dom har lyckats göra saker och ting? Och däremellan tror jag det blir jättesvårt att hitta vilket är det rättvisaste systemet.

Kommunalråd

Statliga initiativ är ibland nödvändiga för att viss verksamhet ska påbörjas eller förändras på liknande sätt över hela landet. Det är de flesta överens om.

F: Får såna här statliga riktlinjer och bestämmelser och normer nåt, har dom nån betydelse? Hade maxtaxorna genomförts om inte staten hade tagit initiativet?

S: Nej det tror jag inte.

F: Det tror du inte?

S: Nej, då skulle ju 290 kommuner komma överens om det. Och det är klart att det inte hade blivit.

Ekonomichef

Om det är bra eller dåligt med nationell likvärdighet är en annan sak. Där ställs å ena sidan likvärdighet å andra sidan det kommunala självstyret mot varandra.

F: ... såna här reformer som maxtaxorna, hade dom kommit till stånd utan att staten tagit initiativ?

S: Det kan man ju alltid ha olika uppfattningar om. Men ja, så är det ju frågan om staten ska ta den typen av initiativ då man kan finansiera kommunala verksamheter.

F: Du hävdar att det skulle vara större tonvikt på kommunala självstyrelsen.

S: Ja.

Kommunchef

Eftersom det finns en ständig konflikt mellan det kommunala självstyret och den statliga likställdheten, kan man säga. Vi är ju väldigt måna om

den kommunala självstyrelsen, att vi ska få bestämma hur vi vill utforma handikappomsorg i skola och sånt, här ...

Kommunalråd

Process – uppföljning

Ett samtalstema som kommit fram i kodningen är uppföljning, eller avsaknaden av den. Dels uppföljning i meningen att kommuner följer upp huruvida en reform blivit fullt finansierad för dem eller inte, dels uppföljning från statens sida utifrån frågorna: har reformen genomförts och har kommunerna finansierats?

Ett vanligt svar från kommunföreträdare vad gäller uppföljning är att de lutar på eller tror att SKL står för den, för de egna resurserna räcker inte, vilket också berörs tidigare i kapitlet.

S: ... vi pratar mycket om finansieringsprincip... eller tänker i alla fall på finansieringsprincipen, men alltså mycket sällan vi får uppleva som att vi följer upp och för resonemanget.

F: Vet du någonting om ni är, har ni kollat nånstans på nån jämförelse eller uppföljning eller någonting, om det är underfinansierat eller inte?

S: Nej, inte vad jag vet ... men jag skulle kunna tänka mig att Kommunförbundet följer upp det genom redovisning, räkenskapssammandrag där man i alla fall i efterhand kan se att man fick så här mycket pengar, och det kan man ju hålla reda på vad som var hänförligt till finansieringsprincipen, men det kostade så här mycket. För i kontoplaner och den insamlingen, i alla dom uppgifterna som samlas in så borde du kunna se.

Kommunledning

I vissa fall kan flera kommuner gå samman och försöka visa att de är underfinansierade och göra en uppföljning och med den argumentera uppåt.

Riksdagen efterfrågar inte den formen av uppföljning ... när vi lider skada så försöker vi ju ibland att gå samman ett antal kommuner eller via kommunförbunden och göra beräkningar. Och visa på att det här faktiskt slår väldigt illa ... Det jag saknar framför allt är ju när totalkostnaderna efter fem år ser totalt annorlunda ut än initialt. Och där staten inte tar någon form av ansvar.

Ekonomi- och kommunchef

Kommunföreträdare vill att regleringar enligt finansieringsprincipen ska följas upp. Det gäller så gott som alla vi samtalat med. Det finns förståelse för att det inte är enkelt att följa upp, att det skulle ta mycket resurser och troligen också skulle kräva förändrade rutiner för att skapa underlag för uppföljning. Men ändå, man vill ha uppföljning, inte alltför ofta, kanske inte ens för varje reform, men några år efter en förändring, via stickprov, referensgrupp eller någon annan form.

... skulle man utveckla principen ytterligare så skulle man ha typ utvärderingskontrollstationer, följa upp efter ett tag då.

SKL

... det går inte på förhand att räkna ut vad det här kommer att kosta, och så säga att man fördelar dom här pengarna. Utan man måste följa upp det

bättre. Vare sig det är funkis, det är maxtaxa i äldreomsorgen eller yngreomsorgen.

Kommunledning

... jag tror inte man ska sitta och följa upp alla reformer, då knäcks vi ju, men varje sånt här förslag borde följas upp efter ett eller två eller tre år, ett tror jag inte för det har ju knappast ... Men efter tre år kanske, borde man titta på, och då skulle man ju kunna göra nån form av justering.

Kommunallråd

Det finns en förundran över varför man från centralt håll inte vill ha en uppföljning. Och det finns en del försök till förklaringar. En är att det är för svårt, att det inte går. Men, frågar man sig i nästa andetag, hur svårt är det egentligen och kanske kunde man försöka ändå eftersom fördelarna är så stora, inte minst för relationerna mellan stat och kommun.

... jag kan förstå svårigheten i detta att göra säkra prognoser av en förändring och då kanske man skulle ha nån form av utvärdering i såna här system såsom en självklarhet, att fem år efter en reform, eller ett visst antal år efter en reform, så utvärderar man faktiska kostnader och vad som har hänt inom verksamhetsområdet för att titta över den här regleringen eller växlingen en gång till. Man skulle kunna bygga in såna här säkerhetsventiler i dom här förändringarna så skulle kanske inte motståndet vara så stort från SKL och kommunerna.

Stadsdelschef

Det är just det att man säger ofta att det skulle vara väldigt komplicerat att göra det så att därför gör vi det inte, och ibland så tror jag att det är ett litet, ett automatsvar från Regeringskansliet att det här var väldigt komplicerat.

Socialdepartementet

Underlaget till ett uppföljningsinstrument, till exempel SCB-data är inte det enklaste att arbeta utifrån (det kan vi också intyga, se kapitel två och fyra). En anledning till det, menar en kommunföreträdare, är att kommunerna inte direkt ser det som en prioriterad uppgift.

Jo, SCB-statistiken är ju ett kapitel för sig. Den har ju blivit bättre de senaste åren, men det kan man inte sticka under stol med att det är ju i denna kommunen som i många andra kommuner, tror ju inte jag det är den arbetsuppgift [att rapportera in data till SCB] som man prioriterar högst.

Ekonomichef

En annan förklaring till att staten inte tycks vilja ha uppföljning är de olika perspektiven. Dels organisatoriskt, det vill säga centralt eller lokalt, dels uppgiften man har. Det är skillnad på att ansvara för en budget och att ansvara för en verksamhet.

Dom är budgetmänniskor, och inte verksamhetsmänniskor, om jag säger så då. Och verksamhetsansvaret det ligger där ute, inte hos mig som sitter och ska få ihop siffrorna i statsbudgeten. Jag tror det är så enkelt som så.

Riksrevisionen

Relationen mellan staten och kommunerna

Ett annat samtalstema som träder fram genom kodningen är relationen mellan staten och kommunerna. Det är framför allt tre synpunkter som kommer fram: 1) inslag av misstro och skepsis mellan lokal och central nivå, 2) motstridighet mellan viljan att ha liknande nivå på service nationellt sett och utrymmet för lokalt självstyrelse samt 3) att ett system med för många inblandade i besluten lätt blir rörigt.

Flera kommunföreträdare tar upp erfarenheter där de anser att ansvar för att utföra uppgifter förts över från stat till kommun, men inte tillräckligt med ekonomiska resurser. Följden blir en skeptisk inställning, som den här förvaltningschefens:

... en lång rad såna här [negativa] erfarenheter [av att staten lägger över ansvar på kommunerna] som gör att vi är lite misstänksamma när man växlar ansvar.

Förvaltningschef

Många är också skeptiska till om de på riksnivån har förståelse och kunskap för kommuners förutsättningar och hur verksamheten där bedrivs:

Och jag tror att det finns en viss okunnighet bland statsmakterna om hur det fungerar i kommunen. Jag tror det.

Stadsdelschef

Många tar också upp invånarna, mottagarna och brukarna av verksamheten och att det för dem inte är intressant vem som utför eller finansierar verksamheten utan vill ha ett stort och bra utbud av tjänster:

Ja, alltså det är fullständigt ointressant för medborgaren. Och vi är faktiskt inte till för oss själva eller för att vi ska bedriva egen verksamhet, utan vi är faktiskt till för att medborgaren ska få sin helhet. Så jag kan också tycka att det här motpartsförhållandet mellan stat och kommun är fullständigt förödande.

Ekonomi- och kommunchef

Kommuners invånare vet inte eller bryr sig inte om vem som är ansvarig för vad, är en förklaring till att riksdagspolitiker är så intresserade av hur kommuners uppgifter sköts. De får svara för dem, liksom kommunpolitiker också får svara för nationell politik emellanåt. I svaret nedan, från en riksdagspolitiker, ryms också ett mått av skepsis över hur effektiva kommuner är:

... vi ansvarar för väljarna och väljarna har ingen som helst aning på vilka beslut som ligger på vilken politisk nivå. Om någonting är fel, då rycker dom tag i första bästa politiker dom får tag i och säger att det här är fel, fixa ... En kommun kan vara väldigt effektiv på vissa områden och väldigt ineffektiv på andra områden. Men jag tror att det skulle vara väldigt vågat av nån att hävda att alla kommuner är så effektiva dom kan vara.

Riksdagsledamot

Den inneboende motsättningen mellan lokalt självstyre och nationell likvärdighet uttrycks i de flesta samtalen. Här två citat, först en förvaltningschef och sedan en riksdagsledamot.

... kommunpolitiker vill aldrig att staten, man vill ha pengar men man vill inte att staten ska in och peta i verksamheterna och bestämma hur man ska göra. Jag tror det. Och staten tycker tvärtom, att ska dom skicka pengar så vill dom ha ökat inflytande.

Förvaltningschef

... den kommunala självstyrelsen är viktig, men det är inte den enda som är viktig. Alltså, vissa typer av reformer måste kunna genomföras även om man går in och så att säga tafsar på den kommunala självstyrelsen.

Riksdagsledamot

Många nämner att Sveriges kommuner är 290 till antalet och har olika förutsättningar. Här en ekonomichef som pekar på att det inte går att se ut över Sverige och vilja ha likhet, eftersom det finns olikheter, och de olikheterna känner man bäst till på lokal nivå:

Dessutom är ju Sverige 180 mil långt och består av 290 kommuner. Vi har helt olika förutsättningar för att sköta vår verksamhet och det går inte, det kommer man inte i ett, om jag ska vara lite dum, Stockholmsperspektiv kunna hantera. Utan där måste självstyret få vara rådande. Och dessutom så är drivkraften att ha en utvecklande kommun där medborgarna vill bo i den här kommunen, har en större drivkraft att göra rätt saker.

Ekonomichef

Förvaltningschefen ger i citatet nedan uttryck för en förståelse för motsättningen mellan likhet och lokal anpassning och att den måste hanteras, men menar också att invånarna utgör en kvalitetssäkring, då de både röstar lokalt och kan flytta och protestera om en kommun prioriterar på ett sätt eller utför något de inte är nöjda med.

Ja, det är både ett problem och inte ett problem, för det handlar ju om vill man ha det kommunala självstyret så tycker man det är bra att kommuner kan göra sina prioriteringar och sina satsningar och nischa sig och konkurrera i en region om medborgarnas skattepengar genom att folk flyttar och så vidare. Då tycker man att det är bra samtidigt som det heller inte känns rätt att kvaliteten kanske är olika i skolan från en kommun till en annan, därför att en kommun satsar otroligt mycket mer skattepengar och högre lärartäthet och högre kvalitet i största allmänhet och sen så skolan i kranskommuner får man då se det i perspektivet av att alla barn har rätt till samma kvalitet oavsett var man bor. Så det är ju en avvägning naturligtvis. Samtidigt som jag tror ändå att det är viktigt att kommunerna har möjligheter att styra över sina egna verksamheter, för att funkade det inte bra får man väl förutsätta att väljarna röstar bort dom om dom inte är nöjda. Så att det är väl egentligen den kvalitetssäkringen man kan ha där i den ändan. Så att det ser olika ut, ja det är både positivt och negativt. Men jag tror det är viktigt att en kommun kan ha den drivkraften att få göra dom prioriteringar man anser är nödvändiga.

Förvaltningschef

Det finns en förståelse för att staten vill och behöver driva politik, eller rättare sagt vill att reformer ska utföras på det lokala planet (se också avsnittet Processen – utförande), men om staten bestämmer alltför detaljerat över de lokala prioriteringarna och detaljerna, var står då det kommunala självstyret, som kommunchefen i det här citatet frågar sig:

Men frågan är vad är kommunalt självstyre? Är det när man tar principen och beslutet att alla ska vaccineras, eller är det något annat som är det kommunala självstyret? ... Alltså om staten tar ett beslut att alla ska vaccineras, så då tycker inte jag att, då finns det inget kommunalt självstyre.

Kommunchef

Det kan vara i sin ordning att staten bestämmer vad kommuner ska göra, men om inte resurserna skickas med menar flera kommunföreträdare att staten själv kan utföra verksamheten i stället.

För har man inte fått finansiering så kanske man har svårt att vara effektiv ... Vill man detaljstyra och tala om med direktiv. Alltså, gamla klassiska regelstyrningen i en byråkratisk värld, då kan man väl hålla det i den statliga organisationen. Det behövs inga politiker.

Kommunchef

LSS är ett sådant exempel där många i kommunerna menar att staten bör ta över eller ändra förutsättningarna. I SOU 2008:77 föreslås också att staten ska ta över huvudmannskapet för den personliga assistansen.

... vi har ju en stat som faktiskt kan stifta lagar och tala om att lika människor ska i olika delar behandlas på samma sätt i hela vårt land, det är deras uppdrag. Men om kommunerna över huvud taget ska existera, om vi inte bara ska ha statlig förvaltning, så är det väl rimligt att det finns en nivå som också är utförare och bär ansvaret för det här. Men så fort jag säger så här så tänker jag, men det kan ju faktiskt vara staten i vissa andra delar, staten skulle ju kunna tagit hela LSS:en till exempel.

Kommunchef

När för många nivåer är inblandade i en verksamhets utförande blir det rörigt och svårjobbat. Som i LSS i citatet ovan, men också på andra områden där staten enligt kommunföreträdare detaljstyr i överkant, till exempel i skolan.

Det är där problemen ligger, snarare än på finansieringsbiten. Att det är för många kockar som ska bestämma. Så att finansieringen, den dyker upp när man tvingas till det och det kommer nån rektor och säger, eller nån verksamhetschef, och säger att – nu har ni sagt att vi ska göra så här, och det här kostar mer och jag måste få dom här pengarna. Och då hackar man uppåt hela vägen och så ser man – jaha, det här kommer ifrån regeringen eller från riksdagen, då får dom faktiskt stå för kulorna för det här också. Och då kommer protesterna.

Kommunledning

Några lyfter också diskussionen något och menar att det är olyckligt om det finns en motsättning mellan kommuner och staten då de är en del av samma offentliga förvaltning och inte bör ses som självständiga organisationer, för vad händer då med utrymmet för ideologi och politik?

När vi delar upp politiken mellan organisationsleden kommun, landsting och riksdag, då tycker jag man är lite illa ute, utan för min del så handlar det mycket mer om att dela upp det mellan olika politiska viljeinriktningar. Sen får man väl lösa finansieringen. Har man då som kommunalråd [på partikongress] suttit och röstat ja till att man ska ha en avgiftsfri förskola, då får man ju se till att lösa det i sina budgetar också.

Kommunalråd

Önsknings inför framtiden

I slutet av våra samtal kom vi vanligtvis in på framtiden för finansieringsprincipen, vad man tror och önskar. Önskemål inför framtiden med finansieringsprincipen går ut på att finansieringsprincipen i högre grad ska tillämpas i linje med överenskommelsen. Det vill säga att alla inblandade från början till slut av processen i högre grad än i dag har ekonomiska konsekvenser av reformer på lokal nivå i åtanke. Annorlunda uttryckt att finansieringsprincipen inte behöver vara ett ämne för kritik och misstro om den tillämpas rätt. En riksdagsledamot säger så här:

Ja, jag tycker att man skulle ju på nåt sätt göra en i budgeten en lista eller, var inne lite grann på vilka ämnen, politikområden, det innebär att man ska ha finansieringsprincipen eller inte. Att man lägger det som nåt golv så man slipper att tjafsa om detta. Och sen att det är en mera öppen dialog, och då framför allt, jag tror inte, fackdepartementen kan väl vara bisittare till Finansdepartementet, men att det är Finansdepartementet som för dom här samtalen med SKL:s företrädare.

Riksdagsledamot

Och två företrädare för SKL så här:

Jag hoppas vi kommer överens om att vi inte ska lura varann.

SKL

... en mer rakryggad och konsekvent tillämpning av principen att man inte försöker smita undan hela tiden och låtsas som att det regnar. För vi får ju jaga dem hela tiden och det är ju, det känns ju som att det är tillfälligheter som avgör ibland om det.

SKL

Mer dialog och ökad transparens är också mångas önskemål:

... mer dialog och större helhetssyn tycker jag.

SKL

Det viktigaste är väl att det är helt transparent. Att man vet liksom att staten betalar detta och kommunen betalar detta, inte att man, som jag tror det upplevs av dom allra flesta i kommunerna, att staten ständigt försöker att tumma på det och skjuta över ...

Kommunchef

En del kommer tillbaka till att Sveriges kommuner har olika förutsättningar och att finansieringsprincipens konstruktion medför vissa orättvisor på grund av strukturella skillnader.

... att man tar hänsyn till kanske hur befolkningen ser ut och så på ett annat sätt. Att glesbygden ser ut på ett sätt, storstäder på ett och så.

Ekonomichef

Ökat inslag av uppföljning och utvärdering är ett återkommande inslag. Här en kommunchef respektive en förvaltningschef:

... egentligen borde ju alla såna här reformer ha, inte en kontinuerlig uppföljning kanske, men man borde, jag menar det borde ju vi göra i var-enda förändring vi gör också. Efter tre år ska vi kolla hur det gick. Hur ska man dra erfarenhet av det man gör? Låta Riksrevisionen eller nån annan köpa upp en också verksamhetsmässigt – blev det som vi tänkte, inte

bara ekonomiskt utan innehållsmässigt? Gör kommunerna som staten har bestämt?

Kommunchef

... en utvärdering efter ett antal år, det är ju det. Var hamnade vi egentligen utifrån vad vi trodde ifrån början?

Förvaltningschef

Ett sista typiskt önskemål rör kommunikation i form av mer formaliserade samråd med dokumentation. En företrädare för SKL säger:

... och kanske även att det var lite mer formaliserat. Att man skriver protokoll. Vad är vi överens om, vad är vi inte överens om. Så att det blir tydligt. I första hand för riksdagen.

SKL

Sammanfattande resultat

Nu har vi presenterat de samtal vi haft. Det är mycket text och många citat. Det ligger i sakens natur att mycket av det som förs fram under sådana samtal som vi har haft är kritiskt. Situationen där en opartisk forskare kommer och ber någon berätta inbjuder till att vädra såväl ros som ris och som så ofta i sådana situationer är det ris som har lättast att komma fram. Det kan vara på sin plats att påpeka att de flesta av dem vi pratat med i grunden är positiva till finansieringsprincipen. I alla fall om den tillämpas rätt (utifrån det egna perspektivet) och åtminstone om alternativet är att finansieringsprincipen inte finns. En tjänsteman på SKL uttrycker det så här:

Jag kan börja med att säga att finansieringsprincipen om den tillämpas bra är allmänt älskad ute i kommuner och landsting, man sätter det som en av dom viktigaste grundpelarna för både det kommunala självstyret och för att ha en god ekonomi, så att när man är ute då i kommuner och landsting om man frågar om man vill, vad tycker ni är viktigt att vi gör, då kommer finansieringsprincipen högt upp. Det kan vara kul för er att veta liksom, den älskas. Ja, citationstecken.

SKL

Finansieringsprincipens tillämpning i samtal – olika nivåer

På verksamhetsnivå är kunskapen om vad finansieringsprincipen är låg. Få, om än några, verksamhetschefer och några fler förvaltningschefer kan berätta om vad finansieringsprincipen är. Däremot kan de när den är beskriven känna igen resonemangen, det vill säga om staten finansierar eller inte finansierar den verksamhet de är ansvariga för. Verksamhetschefer och förvaltningschefer bedriver verksamhet. Finansieringsprincipen tillämpas så långt från dem att de inte ser poängen med att lägga energi på att sätta sig in i hur den finansiella relationen mellan stat och kommun fungerar, särskilt som de inte tror att det skulle spela någon roll. Därmed inte sagt att de inte bryr sig, tvärtom. Om de är underfinansierade så meddelar de det uppåt till kommunledningen, som i sin tur kan föra meddelandet om underfinansiering vidare till SKL. Nya

riktlinjer för verksamhet och liknande når verksamheten via information genom SKL och departement och myndigheter, och de blir utförda.

På kommunledningsnivå, bland kommunalråd, ekonomichefer och kommunchefer, är kunskapen om finansieringsprincipen större. Ju närmare någon kommer finansieringsprincipen genom sin tjänst, till exempel controllers och budgetchefer, desto större kunskap om finansieringsprincipen. Och ju större kommun, desto mer är politiker och högre chefer insatta i finansieringsprincipen. Sammanfattningsvis kan sägas att finansieringsprincipen inte en är stor fråga i det dagliga kommunala arbetet, men den kan vara det om en reform upplevs som mycket underfinansierad. Då klagar man, i första hand via SKL. Uppföljning av hur mycket man får via finansieringsprincipen i relation till kostnaderna som en reform medför görs inte annat än i undantagsfall.

På Regeringskansliet, i riksdagen och på SKL är kunskapen om finansieringsprincipen god bland dem vi pratat med. Det är främst Finansdepartementet och SKL som ser till att principen följs på fackdepartementen. Kontakterna dem emellan är många och såväl formella som informella. Att döma av vår studie finns det skäl att tro att inte alla tjänstemän på Regeringskansliet känner till finansieringsprincipen så bra som dem vi pratat med. Åtminstone är det inte alltid som den tillämpas på eget initiativ, enligt både Finansdepartementet och SKL.

Transparens, kommunikation och uppföljning

Det är främst tre teman som tydligare än andra märks i intervjuerna. De är transparens, kommunikation och uppföljning. Vi återkommer till dem i kapitel sex och sju.

Kapitel sex. Finansieringsprincipens tillämpning

Svaret på forskningsfrågan *hur kan finansieringsprincipen förstås?* kommer med det här kapitlet ett steg närmare. Kapitlet har två delar.

I kapitlets inledning beskriver vi finansieringsprincipens tillämpning som process. I kapitel fyra (och figur 4.1) beskriver vi hur finansieringsprincipen tillämpas i ett typfall, utifrån intentionerna i *Den kommunala finansieringsprincipen* (se bilaga 1.2) och i propositioner där finansieringsprincipen introduceras (framför allt proposition 1993/94:150). Beskrivningen av finansieringsprincipens tillämpning är normativ. I kapitel fyra och fem har vi presenterat data från våra två delstudier, vilket gör det möjligt för oss att utveckla beskrivningen och ge en deskriptiv bild av finansieringsprincipens tillämpning. I andra delen av kapitlet fortsätter vi vår analys genom att behandla tre funktioner som finansieringsprincipen kan ha, och därmed också tre sätt att förstå finansieringsprincipen.

De två delarna är ett första svar på forskningsfrågan och dess delfrågor. I kapitel sju återkommer vi till frågan och dess svar.

Finansieringsprincipens tillämpning som process

Processen där finansieringsprincipen tillämpas börjar med ett initiativ. Det kan vara en motion från en riksdagsledamot, en idé från en intresseorganisation, ett förslag från en myndighet eller en utredning som tillsatts av regeringen. Innan beslut kan fattas i riksdagen behövs ett beredningsunderlag från Regeringskansliet.

Det departement som ansvarar för sakfrågan utarbetar ett förslag, ofta med remisser till berörda myndigheter och andra. Om reformen har ekonomiska konsekvenser för kommuner och/eller landsting ska det beaktas och utredas. Det görs inte alltid. Finansdepartementet ansvarar för att finansieringsprincipen följs. I många fall är fackdepartementen under sitt beredningsarbete kontinuerligt och med hög grad av informalitet i kontakt med Finansdepartementet som då gärna påpekar att finansieringsprincipen ska följas, vilket leder till att fackdepartementet i fråga också utreder de ekonomiska konsekvenserna för kommunsektorn. Om remisser går till SKL och kommuner gör också de samma påpekande. När i beredningsarbetet de ekonomiska konsekvenserna för kommuner och landsting kommer in påverkar hur väl utredda de blir. Ju tidigare, desto mer utrett, och tvärtom.

När beredningsarbetet börjar bli färdigt, men innan det presenteras som proposition i riksdagen samråder fackdepartement och Finansdepartementet om de ekonomiska konsekvenserna och kommer fram till ett förslag som de är eniga om. Då kontaktas SKL för diskussion med Regeringskansliet om hur

rimliga de ekonomiska konsekvenserna enligt förslaget är. Också här finns inslag av informalitet och det händer ofta att SKL varit involverade i diskussionen innan de formellt kontaktas. SKL och Regeringskansliet har inte sällan olika syn på de ekonomiska konsekvenserna på så vis att SKL:s uträkningar ger ett högre belopp än Regeringskansliets. Genom förhandling dem emellan kommer man så fram till ett belopp, och propositionen kan färdigställas och lämnas över till riksdagen.

I riksdagen fattas beslut, och om riksdagen beslutar att reformen ska genomföras är nästa steg i processen implementering. (Hur beslutsfattandet i riksdagen går till är intressant och viktigt, men också väldokumenterat, se till exempel Riksdagskommitténs betänkande *Riksdagen i en ny tid* 2005/06:RS3. Vi berör därför inte riksdagens arbete närmare här.)

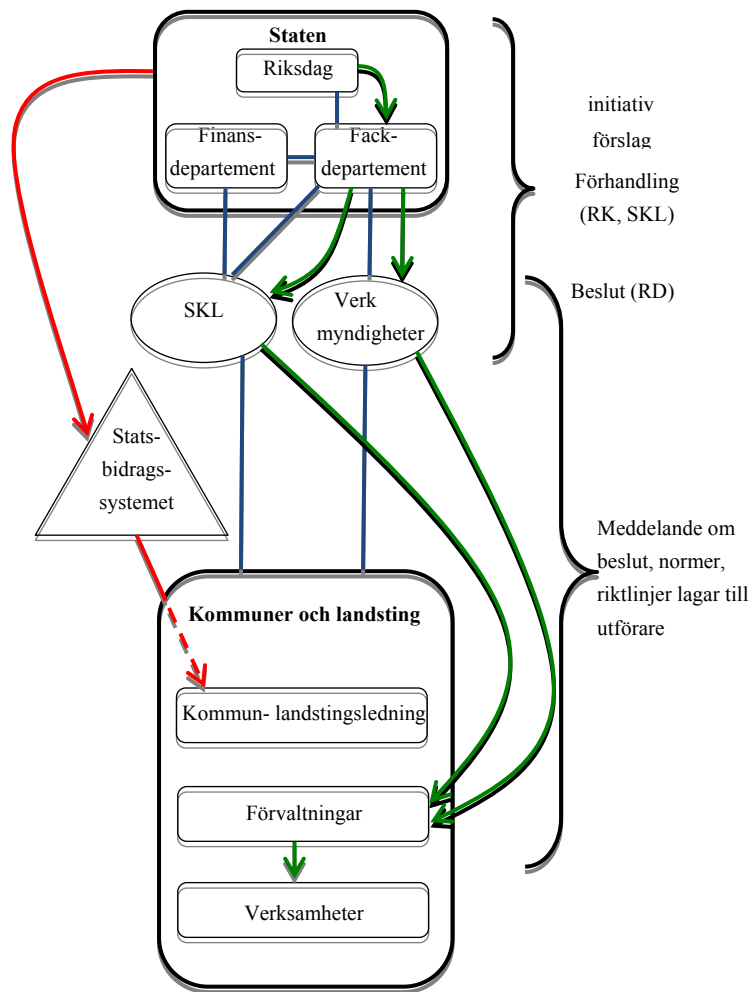
När beslutet är fattat påbörjas två delprocesser. Den ena går ut på att föra ut kunskap om vad reformen innebär och vad som ska föras ut till kommunerna. Det sker på flera olika sätt: lag, föreskrifter, rekommendationer, riktlinjer, cirkulär och andra anvisningar, och når på så sätt de verksamhetsansvariga.

Den andra delprocessen är den ekonomiska ersättningen och kunskap om den. I budgetpropositioner anges hur mycket pengar som tillförs statsbidragssystemet, men det är svårt att urskilja vad varje reform och varje kommun får. Få i kommunerna läser dessutom budgetpropositioner, så informationsflödet om ersättningen stannar i budgetpropositionen. SKL informerar om vad budgetpropositionen betyder för kommunerna, men också den informationen har svårt att nå fram. Vad som når fram är det generella budskapet att staten borde tillämpa finansieringsprincipen bättre och att ersättningen är för låg. Ersättningarna enligt finansieringsprincipen förs över till statsbidragssystemet den kommunala påsen. Där slutar en reglerings koppling till verksamhet. Kommunerna utför verksamhet i enlighet med de ekonomiska ramar de har.

Om kommunerna har goda skäl att anse att en reform kostar mycket mer än vad ramarna tillåter – kunskapen om det kommer inte från uppföljning av kostnad i relation till finansieringsprincipregleringar utan från att budgeten inte går ihop – hör kommunen av sig till SKL som i sin tur tar upp det med staten. I förlängningen kan en stark opinion från kommunerna påverka staten och en översyn av en reform kan ske, som i fallet med LSS.

Processen illustreras i figur 6.1. Beskrivningen och figuren är en del av svaret på delfrågan *Hur tillämpas finansieringsprincipen?*

FIGUR 6.1 FINANSIERINGSPRINCIPENS TILLÄMPNING SOM PROCESS



Röd = Finansiella medel enligt FiP

Grön = Riktlinjer för verksamhet (normer, lagar, regelverk)

Blå = Samråd, diskussion, förhandling

Finansieringsprincipens funktioner

Genom arbetet med insamlingen och analysen av vårt datamaterial har vi identifierat tre olika sätt att se på finansieringsprincipen, eller annorlunda uttryckt tre olika funktioner. Vilken funktion finansieringsprincipen bör ha och har i praktiken varierar. Den kan också ha olika funktioner samtidigt, men vilken funktion någon utgår från i sitt förhållningssätt till finansieringsprincipen spelar roll för hur dess tillämpning förstås. De tre funktionerna är styrinstrument, resursfördelare och som arena för rollspel.

Finansieringsprincipen som styrinstrument

En av våra delfrågor är: *Hur bidrar regleringar i enlighet med finansieringsprincipen till effektiv reglering av verksamhet?* (se kapitel två). I detta avsnitt lyfter vi fram våra resultat beträffande *effektiv reglering* av den kommunala verksamheten.

Utgångspunkten är innebörden i begreppen *effektiv* och *reglering*. Begreppet *effektivitet* har diskuterats inom organisationsteoretisk litteratur och litteratur om ekonomistyrning (se till exempel Modell och Grönlund 2006 och Brorström, Haglund och Solli 2005). Vi fördjupar oss inte i denna begreppsdiskussion utan konstaterar att effektivitet handlar om i vilken utsträckning verksamhetens mål uppfylls, och bedömningen om effektiviteten är bra eller dålig har att göra med hur mycket resurser som förbrukats för att uppnå viss grad av måluppfyllelse.

Ordet *reglering* används återkommande då finansieringsprincipen omnämns (se till exempel budgetpropositionerna, dokumenten i bilagorna 1.1, 2.1 och 2.2 samt SOU 2007:10, sidan 113). Definitionen och betydelsen av begreppet *reglering* diskuteras emellertid inte i dessa sammanhang. Nationalencyklopedins ordbok (1996) ger tre betydelser av verbet *reglera*:

- 1) styra så att lämplig verkan uppnås
- 2) kontrollera med hjälp av regler
- 3) ekonomiskt utjämna (till exempel en skuld).

Alla tre betydelserna är tillämpliga i samband med finansieringsprincipen. Finansieringsprincipen kan ses som ett styrmedel – explicit eller implicit – men också en regel som ligger till grund för kontroll. Begreppen styrning och kontroll är nära sammankopplade (det engelska ordet för styrning är *control*). Finansieringsprincipen kan också få en innebörd enligt den tredje definitionen: När staten beslutar om kommunal verksamhet uppstår en skuld i form av de kostnader som beslutet orsakar kommunerna. Denna skuld regleras genom finansieringsprincipen.

Vi förknippar huvudsakligen *effektiv reglering* med styrning eftersom båda komponenterna *effektiv* och *reglering* har med styrning att göra. Innan vi kan gå vidare gäller det att fastställa vem som styr, vem som blir styrd och vad som styrs. Utan att fördjupa oss i en diskussion om makt utgår vi från att finansieringsprincipen är en beståndsdel i statens styrning av den kommunala

sektorn. Det är staten (riksdag och regering) som önskar att vissa samhällsreliga åtgärder blir utförda, det är staten som har det övergripande ansvaret för att Sveriges invånare får någorlunda lika service oavsett var man bor, och det är staten som har befogenhet att bestämma om en verksamhet ska utföras i statlig, regional eller kommunal regi. Analysen bygger på att det är staten som styr, kommunerna och landstingen som är styrda och att föremålet för styrningen är de kommunala verksamheterna.

Styrningens komponenter

För styrning i enlighet med cybernetikens grundsatser behövs tre komponenter (ordet *cybernetik* kommer av det grekiska ordet för rorsman och är den vetenskap som studerar styrning av komplexa system, se till exempel Ashby, 1964):

- 1) Mål. Det behövs ingen styrning om det är oväsentligt vad utfallet blir. Den klassiska dialogen i *Alice i underlandet* (Carroll, 1989, original 1865) där Alice möter Cheshirekatten illustrerar detta.
 ”Vill du vara snäll och tala om för mig vilken väg jag ska ta härifrån?”
 ”Det beror på vart du vill komma”, svarade katten.
 ”Det spelar inte så stor roll...”, sa Alice.
 ”Då spelar det heller ingen roll vilken väg du tar”, sa katten.
 ”... så länge som jag kommer någonstans”, fortsatte Alice.
 ”Åh, det kommer du att göra”, sa katten, ”bara du går tillräckligt långt.”
- 2) Uppföljning (feed-back). För att kunna styra mot målet måste det finnas information om det nuvarande läget. Det grundläggande navigationsproblemet är: Var är jag?
- 3) Styrmedel. Det måste finnas möjlighet att påverka positionen för det som ska styras. Exempelvis krävs en rorkult som påverkar rodet för att kunna styra en båt.

Styrningens komponenter – mål

Utan att det finns tydligt angivet i beskrivningarna om finansieringsprincipen kan två mål urskiljas. Det ena är att den kommunala reform för en viss verksamhet som styrningen gäller ska implementeras i kommunerna. Hur reformer implementeras lokalt kan och har problematiserats rikligt i tidigare forskning. Här fördjupar vi oss inte i den diskussionen. För vidare läsning se Czarniawska och Joerges 1996, Brunsson och Jönsson 1979 och Lipsky 1980. Det andra är att finansieringsprincipen ska ge kommunerna ekonomisk kompensation för de kostnader som reformen orsakar.

Det är ingen tvekan om att de reformer vi studerat (se kapitel fyra och fem) har implementerats i kommunerna. Reformerna är lagstadgade och därmed tvingande för kommunerna, och något alternativ som innebär att avstå finns inte. Både vår kvantitativa empiri och vår kvalitativa visar att verksamhetsreformerna införts. Till exempel ökade kostnaderna markant inom förskolan åren 2002 och 2003 då reformerna om allmän förskola och rätt till förskola

för barn till föräldralediga eller arbetslösa föräldrar infördes. Likaså bröts den tidigare trenden med ökande avgiftsintäkter då maxtaxan inom äldreomsorgen började tillämpas. I många kommuner vändes intäktsökningen till en minskning som inte kan förklaras på annat sätt än genom maxtaxereformen. Kostnaderna för stöd- och service till funktionshindrade har ökat stort sedan LSS- och LASS-lagarna tillkom år 1994.

I samtalen med kommunernas verksamhetsansvariga har inte framkommit något som tyder på att någon kommun avstått från att införa de reformer vi studerat. Detta bekräftas också genom studier av protokoll från nämnder, kommunstyrelser och kommunfullmäktige. De ger besked om att beslut har fattats om att införa reformerna. Statens mål att få kommunerna att införa vissa verksamhetsreformer har alltså infriats.

Det är mer tveksamt om målen kring finansieringen uppnåtts.

För det första råder oklarhet om målen. Ska staten via statsbidragen finansiellt kompensera kommunerna för alla kostnader som uppkommer för en reform i evighet? Eller gäller compensationen bara första året? Vissa kommunala företrädare tolkar finansieringsprincipen som att det ska vara fullständig finansiering så länge reformen är i funktion. I dokumentet *Den kommunala finansieringsprincipen* (bilaga 1.2) står att den ekonomiska compensationen ska utgöras av ett fast belopp i den prisnivå som gäller då reformen genomförs. Detta är något som inte trängt ned till alla kommunala företrädare. Dokumentet kom heller inte förrän år 2005, så tveksamheten har funnits i ett decennium.

För det andra är det oklart vilka reformer som omfattas av finansieringsprincipen. I våra intervjuer har vi fått svar som speglar hela spektrumet av uppfattningar från ”allt som staten hittar på” till ”har ingen aning”. På central nivå (till exempel i Regeringskansliet) framförs åsikten att det är upp till kommunföreträdarna att läsa budgetpropositionerna och ta reda på besluten som rör finansieringsprincipen och vad detta ger kommunerna i ekonomisk compensation. Som framgått i kapitel tre är budgetpropositionerna svårtolkade och inte helt lättillgängliga.

Många kommunala företrädare anser sig inte ha tid att sätta sig in i statens budgetpropositioner utan menar att det är en uppgift för SKL. Oklarheten förstärks av att finansieringsprincipens ekonomiska ersättning till kommunerna döljs i ett krångligt statsbidragssystem. I de statsbidragsavräkningar som kommunerna erhåller finns inga uppgifter om vad som utgör ekonomiska bidrag till följd av finansieringsprincipen och vilka reformerna är som berättigat till bidrag.

Vi kan konstatera att en av grundförutsättningarna för styrning – tydliga mål – är uppfyllt beträffande verksamhetsreformerna, men inte beträffande finansieringen.

Styrningens komponenter – uppföljning

Styrning förutsätter uppföljning (feed-back). De som styr måste ha tillgång till information om läget i förhållande till målet för att kunna styra mot målet.

För reformerna erhålls denna information från medborgarna och verksamhetsföreträdare som reagerar om en kommun inte infört något som enligt lag ska ha införts. Dessutom finns en tillsyn som utförs av statliga verk.

De ekonomiska utfallen är svårare att bedöma. Utöver okunskap om hur stor ersättningen enligt finansieringsprincipen är (se avsnittet om mål ovan) tillkommer problemet att mäta storleken på de kostnader som orsakats av en viss reform. Ekonomisystemen är inte konstruerade så att det går att urskilja vilka kostnader som orsakats av en speciell åtgärd. De reformer som omfattas av finansieringsprincipen är oftast förändringar i befintlig verksamhet som medför kostnadsförändringar på marginalen. Undantag bland de verksamheter vi studerat är LSS-reformen som medfört stora kostnader för kommunerna, vilket också konstaterats i olika utredningar (se SOU 2002:103 och SOU 2008:77).

I vår intervjustudie har vi fått blandade reaktioner när vi tagit upp frågan om uppföljning. Många av dem vi samtalat med har åsikten att reformerna är underfinansierade, men när vi frågar om hur de vet det blir svaren svävande. Någon systematisk uppföljning finns inte, utan svaren bygger ofta på en allmän uppfattning och uttalanden från SKL. Tjänstemän på Regeringskansliet anser inte att uppföljning är viktigt. ”Vi vill inte ha en ständigt pågående budgetdiskussion om ersättningen enligt finansieringsprincipen” är ett uttalande vi mött. Detta tyder på ett ointresse för uppföljning. De styrande anser att det är bättre att inte veta än att behöva konfronteras med en under- alternativt överfinansieringsdebatt. Avsaknaden av uppföljning försämrar möjligheterna till effektiv styrning.

Styrningens komponenter – styrmedel

För att uppnå ett mål måste de styrande kunna påverka det som ska styras. Beträffande verksamhet är lagstiftningen det viktigaste styrmedlet. Genom att utnyttja sin lagstiftningsmakt påverkar staten de kommunala verksamheterna. Information om reformerna erhåller kommunerna genom de direktiv och anvisningar och den information som de erhåller från fackdepartement, verk och SKL. En tanke med finansieringsprincipen är att den ska utgöra ett positivt styrmedel för att motivera kommunerna och ge dem ekonomiska resurser att kunna genomföra de statligt initierade reformerna utan att behöva höja den kommunala skattesatsen.

Som styrmedel fungerar finansieringsprincipen dåligt. Ett viktigt begrepp i detta sammanhang är transparens. Ett styrmedel måste vara tydligt, och de styrda måste kunna uppfatta hur det fungerar. Så är inte fallet med finansieringsprincipen. Kommunala företrädare vet inte vad de får ersättning för och de vet inte hur mycket.

Tekniken att lägga ersättningen i inkomstutjämningsystemet gör att informationen om finansieringsprincipens ekonomiska bidrag går förlorad. Det fordras stor kännedom om hur statsbidragssystemet fungerar och mycket räknande för att få fram uppgifterna. Kommunala företrädare hävdar i våra samtal med dem att de inte har utredningsresurser till sitt förfogande för att

kunna sätta sig in i statsbidragssystemet och särskilja vad som har med finansieringsprincipen att göra. Det är svårt att uppskatta en belöning om man inte har information om den! Här brister det i kommunikation mellan de statliga myndigheterna och kommunerna.

När finansieringsprincipen instiftades i början av 1990-talet var samrådet en del i konceptet (se proposition 1991/92:150). Det fanns en tanke om att företrädare för Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet skulle diskutera med representanter för staten, huvudsakligen från Finansdepartementet, om reformerna, dess kostnader och det statliga bidraget för att finansiera reformerna. I våra samtal framkommer kritik mot hur dessa samråd fungerar. SKL:s synpunkter om finansieringsprincipens tillämpning gäller mer själva processen och bristen på samråd än storleken på de ekonomiska bidragen. Ansvarskommittén har också observerat dessa brister och föreslår att regeringen ska skapa rutiner för regelbundna samråd mellan staten och den kommunala sektorn (SOU 2007:10, sidan 107).

Finansieringsprincipens funktion som styrinstrument

Ett resultat av våra studier är att staten inte utnyttjar sina möjligheter till styrning via finansieringsprincipen effektivt. Informationen om de ekonomiska bidragen till kommunerna döljs i ett ogenomträngligt statsbidragssystem. Brister i samrådsförfarandet gör att kommunala företrädare uppfattar processen som att staten bestämmer utan att ta hänsyn till deras synpunkter. Som framgått ovan finnas bristerna i styrningen för alla tre förutsättningarna för effektiv styrning: mål, uppföljning och styrmedel. Bristerna gäller den ekonomiska delen av finansieringsprincipens tillämpning. Implementeringen av statligt initierade reformer för kommunala verksamheter fungerar.

Ansvarskommittén skriver om den statliga styrningen av kommunsektorn (SOU 2007:10, sidan 93):

Statens styrning av kommunsektorn är i dag dåligt samordnad, otydlig och kunskapen om dess effekter bristfällig.

Beträffande finansieringsprincipen som styrinstrument är det framför allt otydligheten gällande de ekonomiska konsekvenserna för enskilda kommuner som kännetecknar tillämpningen.

Finansieringsprincipen som resursfördelare

I offentlig sektor är budgetens huvudsakliga funktion att fördela resurser till olika verksamheter. I budgeten finns delsystem som administrerar olika delar av resursfördelningen, till exempel modeller för fördelning av resurser till olika stadsdelar i en kommun, kostnadsutjämningen i statsbidragssystemet och ansöknings- och bedömningsrutinerna vid fördelning av forskningsanslag till olika forskare. Finansieringsprincipen är ett sådant delsystem. I vår data urskiljer vi tre resursfördelningar på olika nivåer där finansieringsprincipen medverkar:

1. Fördelning av resurser från staten till kommuner och landsting.
2. Fördelning av resurser mellan kommuner och mellan landsting.
3. Fördelning av resurser inom en kommun eller ett landsting.

Nedan behandlar vi dem i tur och ordning.

Resursfördelning från staten till kommuner och landsting

Finansieringsprincipens ekonomiska konsekvenser preciseras i budgetpropositionerna under rubriken utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommuner. Där framgår hur mycket resurser finansieringsprincipen genererar till kommun- respektive landstingssektorn (se kapitel tre för redogörelse av den tekniska konstruktionen). I vår undersökning har vi jämfört dessa statsbidragsintäkter med de kostnader alternativt intäktsminskningar kommunsektorn haft för reformerna vi studerat. Sammanfattningsvis har vi konstaterat att:

- För reformen *maxtaxa inom äldreomsorgen* kompenserade statsbidraget enligt finansieringsprincipen i stort sett för intäktsbortfallet från avgifterna det första året. Därefter har kommunernas intäkter successivt minskat mer än vad ersättningen från staten kompenserar.
- Reformerna inom förskolan, *allmän förskola* och *rätt till förskola för barn till arbetslösa/föräldralediga* har kostat kommunerna mer än vad statsbidragen enligt finansieringsprincipen givit.
- LSS- och LASS- reformerna har kostat kommunerna betydligt mer än vad statsbidragen enligt finansieringsprincipen givit. Denna underfinansiering konstateras också i SOU 2008:77. Utredarnas förslag är att staten tar över både huvudmannaskapet och finansieringen av den personliga assistansverksamheten eftersom kommunerna får kostnader som de inte har kontroll över med det nuvarande delade huvudmannaskapet.
- För reformerna som ingår i benämningen *Viss tandvård för vuxna* går det inte att urskilja kostnader för reformerna från tandvårdens övriga kostnader.

Vi kan konstatera att statsbidragen enligt finansieringsprincipen inte ger kommunsektorn full kompensation på sikt för kostnadsökningar eller intäktsminskningar. Detta är inte förvånande med tanke på att ersättningen sker i ett fast belopp som inte indexjusteras med hänsyn till pris- och löneökningar. Enligt överenskommelsen som framgår av dokumentet *Den kommunala finansieringsprincipen* (bilaga 1.2) är inte syftet att staten fullt ut ska ge ekonomisk kompensation för evigt eftersom ”den ekonomiska kompensationen ska utgöras av ett fast belopp i den prisnivå som gäller då reformen genomförs”. Av de reformer vi undersökt har finansieringsprincipen uppfyllt detta för maxtaxan inom äldreomsorgen, men inte för förskolereformerna och LSS/LASS-reformerna.

Vår kvalitativa empiri från intervjuer bekräftar resultaten om underfinansiering. I intervjuerna hävdar intervjupersonerna emellertid ofta att allt är underfinansierat. Det är dock sällsynt att dessa uttalanden bygger på resultat av egna analyser. Men sådana förekommer. Till exempel har Karlskrona och

Malmö kommuner gjort uppföljningar på maxtaxan i äldreomsorgen och LSS som visar att de är underfinansierade. Anledningen till att de gjorde uppföljningarna var att underfinansieringen misstänktes vara så stor att det var mödan värt att driva frågan uppåt:

S: ... vi har följt upp maxtaxorna, vi har följt upp LSS ...

F: Varför gjorde ni det?

S: Därför att vi trodde att vi skulle bli förlorare och ... ja det lönade sig att lägga ...

Karlskrona

Vi har också fått kommentarer om underfinansiering för verksamheter som inte har med finansieringsprincipen att göra, till exempel flyktingmottagning och infrastrukturinvesteringar.

Resursfördelning mellan kommuner

En effekt av att finansieringsprincipens ekonomiska bidrag utgör en del av de allmänna statsbidragen är att kommunerna får bidrag per invånare och inte i relation till mängden prestationer för den verksamhetsreform som föranlett bidraget. När bidragets storlek fastställs görs en beräkning av vad reformerna kostar kommunerna. På samma sätt görs vid uppföljningar, till exempel den vi gjort i kapitel fyra. Då jämförs kostnaderna för verksamhetsreformerna med intäkten från den del av statsbidragssystemet som motiverats av finansieringsprincipen för den aktuella reformen. Det finns en medvetenhet om ett samband mellan det ekonomiska bidraget enligt finansieringsprincipen och verksamhetsreformen vid införandet av reformen och vid uppföljningen.

Sambandet bryts vid fördelningen av bidraget till de enskilda kommunerna. Då utgörs fördelningsbasen av antal invånare. Det hade varit mer logiskt om kommunfördelningen baserades på något verksamhetsmått relaterat till reformen. Genom att länken mellan reformen och det ekonomiska bidraget enligt finansieringsprincipen bryts vid själva resursfördelningen uppstår vinnare och förlorare bland kommunerna. Kortfattat kan resultatet av våra analyser i kapitel fyra sammanfattas enligt följande:

- Vinnare är en kommun med många invånare och liten efterfrågan och därmed låga kostnader för den aktuella verksamheten.
- Förlorare är en kommun med få invånare men stor efterfrågan och höga kostnader för den aktuella verksamheten.

Finansieringsprincipens tillämpning ger en viss omfördelning av resurser mellan kommuner. Det är inte fråga om så stora belopp att hela systemet kan upplevas som orättvist. Den nyligen införda LSS-utjämningen ger enligt analysen i kapitel fyra upphov till betydligt större omfördelningar, men LSS-utjämningen bygger på en fördelningsalgoritm som är fristående från finansieringsprincipen.

Den omfördelning mellan kommuner som vi har beskrivit ovan uppkommer på grund av att finansieringsprincipen intar en mellanställning i statsbidragssystemet. Det är inte ett specialdestinerat statsbidrag, men det är ändå ett bidrag som förutsätter en motprestation från kommunerna. Finansieringsprin-

cipen genererar ett bidrag för finansiering av en specifik verksamhet, men det fördelas som ett allmänt bidrag som kommunerna kan disponera fritt. Det leder till den tredje fördelningen: resursfördelning inom kommunen.

Resursfördelning inom en kommun

I en av våra intervjuer visade kommunens ekonomichef ett dokument som innehöll den information han fått om kommunens statsbidrag från statens utgiftsområde 25, Allmänna statsbidrag till kommuner:

Kommun X erhåller 71 miljoner kronor i statsbidrag år Y. Detta är uppdelat i

• inkomstutjämning	+99 miljoner kronor
• kostnadsutjämning	–21 miljoner kronor
• reglering/avgift	–7 miljoner kronor

I den sista posten ingår *nivåjustering avseende LSS-utjämning år Y-1*.

Här finns inga uppgifter om att det i beloppet för inkomstutjämning finns sådant som genererats av finansieringsprincipen. Det finns ingen information om vilka reformer som givit upphov till bidraget. Om ekonomichefen önskar upplysning om detta måste hon hämta upplysningar från regeringens budgetpropositioner, räkna ut vad beloppen blir per invånare genom att dividera med invånarantalet i Sverige och sedan multiplicera med antal invånare i sin kommun. Eftersom det i en budgetproposition bara finns upplysningar om förändringar blir det nödvändigt att hämta information från tidigare års propositioner för att finna det ursprungliga beloppet. Att det inte alltid är så enkelt att tolka informationen i budgetpropositionerna har framgått av vår redogörelse i kapitel tre.

I våra intervjuer har det framkommit att det är ovanligt att man i kommunerna lägger ned möda på att ta reda på vad kommunens utdelning blivit för finansiering av de reformer som omfattats av finansieringsprincipen. Eftersom bidraget erhålls i utjämningsystemen finns det inga krav på att resurserna ska användas till någon specifik verksamhet. I enlighet med den kommunala självstyrelsen är fördelningen mellan kommunernas verksamheter en uppgift för kommunstyrelse och kommunfullmäktige, och fördelningen sker inom ramen för den normala budgetprocessen. Det kan bli så att resurserna, som har sitt ursprung i en av riksdagen initierad reform, kan användas till något helt annat ändamål. Genom att länken mellan reformen och finansieringen bryts i statsbidragssystemet har varken kommunens beslutsfattare eller verksamhetsföreträdare information om de statliga bidragen i enlighet med finansieringsprincipen. För att få denna information behövs som nämnt ovan speciella utredningar.

Det är emellertid inte så att verksamhetsföreträdare är ovetande om vilka reformer som beslutats på statlig nivå. Information om dessa erhålls från SKL, departement och statliga verk. Denna information använder verksamhetsföreträdare som argument för ökade resurser i budgetprocessen. På så sätt

kommer reformerna att implementeras i kommunerna och tilldelas nödvändiga resurser. Men det skulle ha blivit fallet även utan finansieringsprincipen eftersom det är fråga om lagstadgade reformer, men då kanske det behövs skattehöjning eller omprioriteringar bland kommunens verksamheter.

Finansieringsprincipens funktion som resursfördelare

Ur ett statligt perspektiv har finansieringsprincipen till uppgift att fördela resurser till kommun- och landstingssektorerna för att de inte ska tvingas höja skattesatsen som konsekvens av beslut som fattats av riksdagen. Resultatet av vår studie är att denna uppgift uppfylls till viss del men inte fullständigt. Reformerna påverkar den kommunala verksamheten under lång tid och kostar kommunerna alltmer i nominella termer, medan bidragen ges i reala belopp som inte inflationsjusteras. Men inte heller under reformens första år ger bidragen full finansiering. Utfallet är olika för olika reformer, men bland dem vi studerat är det bara för maxtaxan inom äldreomsorgen som första årets intäktsbortfall täcktes någorlunda av bidraget.

Ur kommunalt perspektiv ger finansieringsprincipen upphov till resursfördelning mellan kommuner eftersom bidraget per invånare inte nödvändigtvis samvarierar med kommunens kostnad för en reform.

Ur verksamhetsperspektiv utgör finansieringsprincipen ingen garanti för att statsbidraget verkligen kommer den verksamhet som berörs av en reform till godo. Den ordinarie kommunala budgetprocessen kommer in som ett mellanled mellan kommunens statsbidragsintäkter och verksamheten.

Finansieringsprincipen som arena för rollspel

Budgetprocesser upprepas vanligen varje år. I fallet med den budgetprocess som finansieringsprincipen är en del av upprepas den varje gång den tillämpas med nya reformer. Aaron Wildavsky (1975) visade att processens komplexitet och upprepning gör att medverkande aktörer utvecklar roller. Genom att aktörerna antar roller förs argument fram både från verksamhet och ledning rationellt och balanserat. Det är viktigt att komma ihåg att rollerna är just roller; en aktör kan växla mellan olika roller beroende på vem hon pratar med för tillfället. Upprepningen av processen gör också att utrymmet för att medvetet försöka luras är litet, då det skulle kommas ihåg i nästa spel.

De grundläggande rollerna i en offentlig budgetprocess är rollerna som väktare och förkämpe (Wildavsky, 1975). Förkämparnas uppgift är att argumentera och strida för resurser till de verksamheter de företräder. Väktarnas uppgift är att bevaka organisationens ekonomi. Förkämparna är många, men finns på positioner med liten makt; väktarna är få och finns på organisationens toppositioner. Alla chefer och politiska nämnder har två roller: de är förkämpar för sin verksamhet uppåt i organisationen och de är väktare nedåt i den del av organisationen de är chef för. Aaron Wildavsky visar med hjälp av många empiriska exempel att båda rollerna krävs och att det måste finnas en maktbalans mellan dem för ett lyckat utfall av budgetprocessen. Dominerar

våktarna kommer väsentliga samhälleliga uppgifter inte att bli utförda. Dominerar förkämparna kommer organisationens ekonomi att kollapsa.

I sina studier av kommunal budgetering identifierade Nils Brunsson och Björn Rombach (1982, sidan 46) en tredje roll: hamstraren. Hamstrare ser som sin uppgift att skapa ekonomiskt överskott. De argumenterar både för besparingar och ökade intäkter, till exempel skattehöjningar. Överskott ger manöverutrymme och reserver för att undvika ekonomisk kris då yttre opåverkbara omständigheter gör att ekonomin försämras. För att budgetarbetet ska fungera krävs ibland en roll som medlare mellan förkämpar och våktare (Leijon, Lundin och Persson, 1984). Budgetprocessen som ett rollspel finns beskrivet i Brorström, Haglund och Solli (2005, sidorna 190–194) och Mattson (2000, sidorna 39–40).

I illustrationen av processen (figur 6.1) återfinns aktörerna i rollspelet kring finansieringsprincipens tillämpning: riksdagen, Finansdepartementet, fackdepartementen, SKL, verk och myndigheter, kommun- och landstingsledning, kommunala förvaltningar och kommunala verksamheter.

Spelet kring finansieringsprincipen initieras av att staten lanserar ett förslag om en reform inom någon kommunal verksamhet som den bedömer ökar välfärden. Staten intar då rollen som förkämpe för denna reform. Fackdepartement, verk och myndigheter, SKL, kommunala förvaltningar och kommunala verksamhetsansvariga är alla huvudsakligen positivt inställda till kommunala reformer som ger medborgarna bättre service. Reformen får därmed många förkämpar på alla nivåer i processen.

Vissa aktörer, till exempel SKL, intar inte förkämperollen utan invändningar. De stöder reformen men framhåller att de ekonomiska konsekvenserna ska tas av den part – staten – som startat processen. I denna argumentation får SKL medhåll från kommun- och landstingsledning. Denna roll – förkämpe med reservation – finner stöd i finansieringsprincipen och argumenterar också för att stärka finansieringsprincipen genom att den lagfästs.

Därmed intar SKL rollen som förkämpe för finansieringsprincipen som sådan. SKL är också stark förkämpe för det kommunala självstyret. Dessa båda förkämperoller tycks hänga ihop; en kraftfull tillämpning av finansieringsprincipen stärker det kommunala självstyret. Men lojaliteten för självstyret är större än gentemot finansieringsprincipen. En konsekvens av det är att SKL företräder uppfattningen att finansieringsprincipens ekonomiska konsekvenser ska tillföras de allmänna statsbidragen och inte vara specialdestinerat. En annan konsekvens är att det blir viktigare *hur* finansieringsprincipen tillämpas än dess exakta resultat. Om ersättningen blir något för låg eller orättvis för en del kommuner är inte lika viktigt som att processen har gått rätt till.

Finansdepartementet har en nyckelroll i spelet kring finansieringsprincipen. Departementet är hamstrare beträffande de statliga finanserna och agerar för att staten inte ska behöva finansiera de kommunala reformerna helt. Finansdepartementet är emot lagfästning av finansieringsprincipen liksom institutionaliserad uppföljning. Taktiken har varit att minska transparensen genom att dölja finansieringsprincipens ekonomiska utfall i ett snårigt statsbidragssy-

stem och att inte tydligt framhålla finansieringsprincipens utfall i budgetpropositioner och statsbidragsavräkningar till kommunerna. Även införandet av regleringsposten är en försvagning av finansieringsprincipen genom att den säkerställer Finansdepartementets kontroll över det totala bidraget till kommunsektorn.

Finansieringsprincipens funktion som arena för rollspel

Vad som börjar med en process för en offentlig välfärdsreform i kommunal regi utvecklas till ett spel kring tillämpningen av finansieringsprincipen. I detta spel framträder två huvudaktörer: SKL som vill stärka finansieringsprincipen genom tydliga spelregler och Finansdepartementet som vill försvaga tillämpningen genom otydliga och svårtolkade spelregler. Övriga aktörer blir i stort sett neutrala åskådare. För att delta i spelet krävs kunskap om spelreglerna, och eftersom de är svåra att förstå begränsas antalet spelare. Med högre transparens skulle antalet förkämpar för finansieringsprincipen öka, vilket skulle försvåra för Finansdepartementet.

Vi måste inse att det försiggår två spel:

1. Spelet kring reformen där verksamheten står i fokus.

På denna arena dominerar förkämparna. Spelet startas med utspel från förkämpar som återfinns högst upp i hierarkin och fortplantar sig via fackdepartement och myndigheter till kommunala verksamhetsföreträdare. Väktarna utgörs av kommunledningar och SKL som ställer frågan: Vem ska betala?

2. Spelet kring finansieringsprincipens tillämpning.

Detta spel startar med resultatet från spel 1, det vill säga frågan: Vem ska betala? De som ställer frågan vill ha transparens i spelreglerna och är förkämpar för detta medan den som ska svara på frågan, hamstraren, vill ha manöverutrymme genom otydliga spelregler för att inte råka hamna i en situation där staten tvingas finansiera en allt större del av kommunernas verksamhet.

Förekomsten av finansieringsprincipen utgör en hämmande faktor för statliga initiativ som medför kommunala konsekvenser. De statliga aktörerna har genom finansieringsprincipen blivit medvetna om att då de startar spel 1 så kommer spel 2 att följa automatiskt. Ur ett kommunalt perspektiv fyller finansieringsprincipen härmed en viktig funktion. Det går inte att bortse från finansieringsproblematiken i samband med statliga reformer som påverkar kommunsektorn.

*

Finansieringsprincipens funktioner som styrinstrument, resursfördelare och som arena för rollspel kan, som vi skriver i kapitlets inledning, finnas samtidigt, men vilken funktion någon väljer i sitt förhållningssätt till finansieringsprincipen spelar roll för hur den anses fungera och vilka krav man ställer på dess konstruktion, tillämpning och tillämpare. I kapitel sju lyfter vi upp tre problemområden och ger rekommendationer som kan underlätta förståelsen för fortsatt diskussion om finansieringsprincipen och dess tillämpning.

Kapitel sju. Slutsatser och rekommendationer

Sista kapitlet: det är dags att avsluta, samla ihop, svara på frågor vi ställt och knyta dem till projektets mål och delmål. Svaren är ämnet för det här kapitlet. I den första delen svarar vi på frågorna. I den andra delen lyfter vi fram tre problemområden till diskussion och ger rekommendationer. Svaren, diskussionen och rekommendationerna kan utgöra underlag för fortsatta diskussioner om finansieringsprincipen. Avslutningsvis ger vi uppslag till fortsatt forskning.

Frågornas svar

Den övergripande forskningsfrågan i den här studien är: Hur kan finansieringsprincipen förstås? Den frågan har vi delat upp i tre delfrågor:

1. Hur väl finansierar regleringar i enlighet med finansieringsprincipen de reformer de avser att finansiera?
2. Hur bidrar regleringar i enlighet med finansieringsprincipen till en effektiv reglering av en verksamhet?
3. Hur tillämpas finansieringsprincipen?

Med svaren på de tre delfrågorna har vi också uppfyllt projektets mål och delmål. De tre svaren utgör också svaret på forskningsfrågan, tillsammans med den problemdiskussion vi för i kapitlets andra del.

Reformernas finansiering

Svaret på den första delfrågan utgörs av den kvantitativa delstudie vi redovisar i kapitel fyra. Våra analyser av de ekonomiska bidragen enligt finansieringsprincipen för några kommunala reformer har visat att bidragen inte fullt ut kompenserar kommunerna ekonomiskt, åtminstone inte på lång sikt. Endast vid maxtaxans införande erhöll kommunerna sammantaget ett bidrag som någorlunda täckte intäktsbortfallet det första året. De övriga reformerna vi analyserat är alla underfinansierade från början. Eftersom det allmänna statsbidraget höjs med ett fast belopp som inte justeras med inflation och löneökningar blir alltid reformerna underfinansierade med tiden. Finansieringsprincipen är därmed inte något som på lång sikt ger kommunerna och landstingen full ekonomisk kompensation för reformer inom det kommunala området, som bestäms av staten.

Effektiv reglering av verksamhet

Svaret på den andra delfrågan – hur bidrar regleringar i enlighet med finansieringsprincipen till effektiv reglering av verksamhet? – utgörs av en kombination av våra två delstudiers resultat (kapitel fyra och fem). Sammanfattningsvis visar de att staten inte utnyttjar sina möjligheter till styrning via finansieringsprincipen effektivt. Informationen om de ekonomiska bidragen till

kommunerna döljs i ett ogenomträngligt statsbidragssystem. Brister i samrådsförfarandet gör att kommunala företrädare uppfattar processen som att staten bestämmer utan att ta hänsyn till deras synpunkter. Bristerna i styrningen finns i alla tre förutsättningarna för effektiv styrning: mål, uppföljning och styrmedel. Bristerna gäller den ekonomiska delen av finansieringsprincipens tillämpning. Implementeringen av statligt initierade reformer för kommunala verksamheter fungerar väl. Beträffande finansieringsprincipen som styrinstrument är det framför allt otydligheten gällande de ekonomiska konsekvenserna för enskilda kommuner som kännetecknar tillämpningen.

Finansieringsprincipens tillämpning

Svaret på den tredje delfrågan – hur tillämpas finansieringsprincipen? – utgörs av den kvalitativa studie som vi redovisar i kapitel fem och sammanfattar i figur 6.1 samt i avsnittet *Finansieringsprincipen som process* (kapitel sex). I processen finns ett antal aktörer som har eller har tagit sig olika roller i det komplexa spel som pågår i samband med tillämpningen (jämför Wildavsky 1975). Huvudrollerna intas av SKL, stödda av kommun- och landstingsledningar, som vill förtydliga finansieringsprincipens regler och Finansdepartementet som vill ha handlingsutrymme för att kunna försvara statens finanser mot automatiserade överföringar till kommunsektorn.

Finansdepartementet har hittills varit framgångsrikt med att begränsa resursfördelningen som konsekvens av finansieringsprincipen. Våra analyser av några reformer har visat att dessa ur ett kommunalt perspektiv är underfinansierade. Taktiken har varit att göra finansieringsprincipen svår att tillämpa genom ett otydligt regelverk och svåråtkomlig information. Men denna spel-taktik har som bieffekt att finansieringsprincipen ger upphov till en omfördelning av resurser mellan kommuner. På grund av tillämpningen uppstår vinnare och förlorare. Dessutom bryts länken för resursfördelningen från staten till den verksamhetsreform som startat processen i den interna kommunala budgetprocessen.

En annan bieffekt är att finansieringsprincipen som incitament i statens styrning av kommunsektorn faller bort. För att få till stånd kommunala reformer är det tillräckligt att staten stiftar lagar. Genom anvisningar och riktlinjer får verksamhetsansvariga information om reformerna som också implementeras. Men det positiva incitamentet, finansieringen, är inte lika starkt kopplat till en speciell reform. Därmed upplever kommunala företrädare de statliga styrsignalerna mer associerade med piska än med morot.

Finansiering, statsbidragssystem och transparens

Nedan lyfter vi fram några av de problem i tillämpningen av finansieringsprincipen som framkommit av våra analyser. Vi tar upp tre problem: underfinansieringen, rollen i statsbidragssystemet och bristen på transparens och hur de kan förstås.

Underfinansieringens konsekvenser

De som tror att finansieringsprincipen garanterar att alla statliga beslut som ökar kostnaderna för någon kommunal verksamhet åtföljs av en fullständig statlig finansiering i evärdelig tid blir besvikna. Så är inte fallet. Redan den grundläggande konstruktionen med ett belopp baserat på första årets kostnad, som inte justeras med hänsyn till kostnadsutvecklingen, gör att kommunsektorn med tiden övertar allt högre andel av reformens finansiering. Dessutom är det inte alla av staten initierade reformer som omfattas av finansieringsprincipen. En del reformer finansieras i särskild ordning via specialdestinerade statsbidrag eller på annat sätt och för vissa reformer ges inga bidrag alls. Vad som omfattas av finansieringsprincipen är inte helt lätt att veta. Enda sättet att ta reda på det är att i efterhand studera utgiftsområde 25 i statens budgetpropositioner.

I våra intervjuer med kommunala företrädare framkommer förvirringen om vilka statliga beslut som omfattas av principen. De flesta har ingen aning. När vi visade vår uppställning *Regleringar enligt finansieringsprincipen* (bilagorna 2.1 och 2.2) var det för många första gången de såg en samlad bild av vad finansieringsprincipen omfattar. En vanlig uppfattning var att principen gäller alla statliga beslut som får ekonomiska konsekvenser för kommuner eller landsting och att staten inte lever upp till kravet på statlig finansiering.

Våra ekonomiska analyser av några reformer har visat att även om vi bara beaktar reformens första år bekräftas misstanken om underfinansiering. Tydligast märks detta då det är fråga om omfattande verksamheter som LSS och LASS. Där har även andra utredningar konstaterat att det ekonomiska bidraget enligt finansieringsprincipen inte kompenserar kommunsektorn för kostnadsökningarna (se till exempel SOU 2008:77). Reformer som enbart är små förändringar på marginalen – reformerna inom förskolan och maxtaxan för äldreomsorgen – får inte så stora ekonomiska konsekvenser i kommunerna som LSS-reformerna. För de förra visar våra analyser att finansieringsprincipen ger ett visst finansiellt bidrag till kommunsektorn som täcker en del av kostnaderna det första året.

Något som vi uppmärksammat vid läsningen av utredningar och propositioner för de olika reformerna och finansieringen av dessa är att man inte mer ingående har diskuterat konflikten mellan å ena sidan statens behov av att införa reformer på det kommunala området och skapa likvärdig service i hela landet och å andra sidan den kommunala självstyrelsen. Det är i denna konfliktzon som tolkningen av finansieringsprincipen hamnar.

Underfinansiering av statliga reformer som faller under finansieringsprincipen får flera konsekvenser. En är att kommunsektorns förtroende för staten och för finansieringsprincipen urholkas. Det finns ett missnöje med att staten inte tar de ekonomiska konsekvenserna av sina beslut såsom finansieringsprincipen förutsätter. Detta missnöje orsakas av att kommunala företrädare har andra förväntningar på finansieringsprincipen än vad den innebär, att SKL:s information, till exempel i skriften *Staten måste respektera finansie-*

ringsprincipen, får stort genomslag och att reformerna som initieras av staten i stor utsträckning är underfinansierade.

En annan konsekvens är att kommunerna för att kunna genomföra de reformer som staten initierat antingen måste höja skatten eller omprioritera. Finansieringsprincipens uttalade syfte är att kommunerna inte ska behöva höja skattesatsen när staten beslutat att införa nya obligatoriska uppgifter för kommunerna. I förlängningen kan omprioriteringar leda till att kommunerna i allt högre grad blir utförare av verksamheter som beslutats på statlig nivå. Därmed minskar möjligheten att utöva den grundlagsenliga kommunala självstyrelsen.

Finansieringsprincipen och statsbidragssystemet

En vanlig uppfattning bland dem vi intervjuat är att de olika bidrag som har sitt upphov i finansieringsprincipen är till för att finansiera något. Kommunala företrädare förväntar sig en ekonomisk ersättning då staten beslutar om något som fördyrar den kommunala obligatoriska verksamheten, och statliga företrädare förväntar sig att bidragen enligt finansieringsprincipen resulterar i ökad eller förbättrad kommunal verksamhet i enlighet med reformens intentioner. Bidragen utgör ersättning för något. Detta är också synen på finansieringsprincipen i sekretariatrapport nummer 1 till Ansvarskommittén (SOU 2007:11, sidorna 179–183).

Informationen om bidragen enligt finansieringsprincipen finns i budgetpropositionerna för utgiftsområde 25 där det står att läsa om vilka reformer som genererat de olika bidragen. Debatten om underfinansiering utgår från att finansieringsprincipens bidrag jämförs med kostnaderna för reformen i fråga (kostnadsutjämningsystemets eventuella effekter är som nämnts inte beaktade i denna rapport). Synen på finansieringsprincipen är att staten ska betala för prestationer som staten beställer från kommunerna. Därmed vore det naturligt att betalningen kopplas till ett mått som beskriver dessa prestationer. Men eftersom SKL och andra med utgångspunkt i den kommunala självstyrelsen drivit frågan om övergång från riktade till allmänna statsbidrag, och fått gehör för detta, har finansieringsprincipens ekonomiska konsekvenser hamnat i utgiftsområde 25 och i inkomstutjämnningen. Där är fördelningsbasen kommunernas invånarantal. Länken mellan reformen och ersättningen bryts, vilket ger upphov till sidoeffekter. Uppföljningen försvåras, fördelningen ger vinnare och förlorare bland kommunerna och förståelsen för finansieringsprincipen minskas.

Brist på transparens och uppföljning

Transparens används ofta som samlingsbegrepp för de inom offentlig förvaltning positiva organisatoriska egenskaperna tydlighet, tillgänglighet och begriplighet. Ett stort problem med finansieringsprincipen är bristen på transparens. Många av de kommunala företrädare vi har intervjuat visste inte vad finansieringsprincipen är och vad den ger för ekonomiska konsekvenser. Det

går naturligtvis att skylla på att dessa företrädare är ointresserade av att informera sig, men det går också att förklara okunskapen med att finansieringsprincipen är otydlig, otillgänglig och svårbegriplig. Vi har under vårt arbete sett åtskilliga exempel på det.

För att veta vilka reformer som omfattas av finansieringsprincipen måste budgetpropositionerna läsas noggrant. Men ibland finns det olika information i text och tabeller och ibland måste läsaren gå tillbaka åtskilliga år för att hitta en viss post. För att veta vilket bidrag en viss reform genererar till den egna kommunen behövs diverse räkneoperationer som är unika för varje reform och år eftersom invånarantalen förändras medan totalbeloppen är konstanta. Och effekterna av regleringsposten i statsbidragssystemet är förvillande. Om kommunen får betala en regleringsavgift, vilken av statsbidragssystemets delar är det då som reduceras?

Avsaknaden av uppföljning med Finansdepartementets argument att det är för komplicerat och arbetskrävande och skulle leda till en ständig debatt om huruvida regleringar enligt finansieringsprincipen är tillräckliga kan också ses utifrån det kommunala självstyret. På samma sätt kan man se avsaknaden av uppföljning som ett resultat av SKL:s strategi att kämpa för att tillämpningen i Regeringskansliet ska vara viktigare än utfallet för enskilda kommuner. Med ökad uppföljning och transparens skulle enskilda utförare på verksamhetsnivå enklare kunna hävda att de har rätt till mer resurser gentemot sin kommunledning, en diskussion som kommunledningarna i dag i stor utsträckning slipper. Självstyrelse innebär att kommunledningarna själva bestämmer hur de fördelar de medel de har till förfogande. I det ingår också att styra sina egna förvaltningar och att hävda sina prioriteringar gentemot dem.

Vi kan konstatera att det i kommunerna finns kännedom om finansieringsprincipen som företeelse, men det finns brister i kunskapen om hur den tillämpas och fungerar tekniskt. Därmed blir diskussionen kring finansieringsprincipen abstrakt.

Rekommendationer

De övergripande frågorna i samband med tillämpningen av finansieringsprincipen har att göra med kommunsektorns krav på full statlig finansiering av alla reformer som staten beslutar om och den kommunala självstyrelsens framtida status. Diskussionerna om tillämpningen är emellertid ofokuserade eftersom det finns brister i kunskapen om finansieringsprincipen och dess effekter och i kommunikationen mellan berörda parterna, främst mellan Regeringskansliet och SKL. Vi tar inte ställning i frågan om huruvida finansieringsprincipens status ska öka genom den lagfästning som Ansvarskommittén föreslår utan föreslår åtgärder som skulle öka förståelsen för finansieringsprincipen och förtydliga diskussionerna.

Transparens

I dag är det alltför svårt att förstå de ekonomiska konsekvenserna av finansieringsprincipens tillämpning. Informationen om själva reformerna och vad kommunerna ska utföra är tydlig och når de kommunala verksamhetsansvariga genom anvisningar, föreskrifter och rekommendationer från fackdepartement, myndigheter och SKL. Men vad den ekonomiska ersättningen blir från staten är för de flesta kommunala företrädare oklart. Vårt förslag är att budgetpropositionerna kompletteras med en tydlig uppställning av finansieringsprincipens ekonomiska effekter uppdelade på de verksamheter som berörs och med ackumulerade belopp. Dessutom borde informationen till kommunerna förtydligas genom att den statsbidragsavräkning kommunerna erhåller upplyser om statsbidraget enligt finansieringsprincipen med en bilaga som specificerar hur mycket varje reform genererar till kommunen.

Kommunikation

När finansieringsprincipen infördes i början på 1990-talet förutsattes att tillämpningen skulle utformas genom samråd mellan statens och kommunsektorn. I våra intervjuer med kommunala företrädare och representanter för SKL har vi fått många synpunkter på brister i samrådsförfarandet. SKL:s företrädare är mer kritiska till processen och beslutsfattanden vid tillämpningen av finansieringsprincipen än det beloppsmässiga utfallet. Ansvarskommittén föreslår ett institutionaliserat samrådsförfarande och vi ansluter oss till denna uppfattning. Ett regelbundet samråd skulle bidra till ökad förståelse mellan parterna och till att oklarheter kring finansieringsprincipens tillämpning minskar.

Uppföljning

En nödvändig förutsättning för styrning är uppföljning. Om staten vill att finansieringsprincipen ska vara ett styrmedel måste det genomföras regelbundna uppföljningar av både processen och beloppen. Den utvärdering vi redovisar i denna rapport är ett steg i rätt riktning, men det räcker inte med enstaka uppföljningar utan de måste göras oftare och regelbundet. Debatten om finansieringsprincipens tillämpning och efterlevnad saknar substans om det inte finns fakta som ger underlag för debatten.

Fortsatt forskning

När forskare studerar ett problem i ett specifikt syfte, såsom vi gjort i denna rapport, uppkommer ofta nya frågor som ligger vid sidan av eller som resultat av svaren. Forskare är nyfikna och vill gärna att det ska finnas obesvarade frågor. Vi avslutar denna rapport med några idéer om ytterligare studier för att öka kunskapen om finansieringsprincipen och dess roll inom den offentliga sektorn.

Fördjupad kunskap om processen – deltagande observation

De reformer vi studerat och utvärderat i denna utredning har varit ärenden med sitt ursprung på 1990-talet. Människors minnen försvagas med tiden och det har varit svårt att koppla våra samtal till specifika ärenden utan att komma in på aktuella. Därför har samtalen till stor del kommit att handla om finansieringsprincipen som företeelse i allmänhet. För att få kunskap om ett ärendes beredning, alla förhandlingar och diskussioner om belopp och en reforms innebörd, olika parterers ståndpunkter och alla beräkningar fram till det faktiska utfallet skulle det vara intressant med en studie som följer ett finansieringsprincipärende från början till slut. Forskarna skulle då delta som observatörer vid möten, intervjua personer om ärendets beredning och ta del av beräkningsutkast och funderingar. På så sätt skulle mer kunskap som bygger på aktuell information från hela processen genereras och kunna användas som underlag för riksdagens framtida arbete och ställningstaganden.

Finansieringsprincipen som särkoppling

I organisationer måste samtidiga, motstridiga krav från omgivningen mötas för att verksamhet ska kunna bedrivas. Det görs genom särkoppling av vad som sägs, genomförs och beslutas (Rombach 1986, Brunsson 1989). Till exempel kan ett landsting som ett svar på krav att spara och ta bort vårdköer införa ett kökansli. Det tar inte bort kön, tvärtom. Men det ger en signal om att kön inte är önskvärd. Resultatet är att kön kan finnas kvar längre än förut och att pengar kan sparas även om omgivningen tror att kön kommer att tas bort. Under arbetet har det dykt upp en tanke hos oss om att en av finansieringsprincipens funktioner är att partier och riksdagsledamöter kan signalera hur mycket man är beredda att satsa på reformer inom skola, vård och omsorg och därigenom möta krav på ökad satsning. Finansieringsprincipens nuvarande konstruktion och tillämpning möjliggör att de satsningar som genomförs, i praktiken kan vara beloppsmässigt mindre än vad som beslutats. Dessutom reduceras beloppen automatiskt på sikt. Därigenom möts kravet på återhållsamhet med statskassan. Studier av finansieringsprincipen som särkoppling skulle ge ökad förståelse för finansieringsprincipens roll i relationerna mellan staten och kommunerna, vilket vore användbart för framtida ställningstaganden vad gäller finansieringsprincipens konstruktion.

Regeringskansliets roll

Det finns anmärkningsvärt lite forskning om Regeringskansliet, särskilt med tanke på den centrala roll det spelar i svensk förvaltning. En återkommande slutsats i den forskning som finns är att Regeringskansliet är fragmenterat, beroende av sin omvärld och svårt att samordna, vilket har konsekvenser för Regeringskansliets förutsättningar att styra samhället (Jacobsson 1997, Jacobsson och Sundström 2006, Pierre och Sundström 2009). Vi har i föregående kapitel identifierat Finansdepartementets roll i spelet kring finansieringsprincipen som hamstrarens, den som vill ackumulera resurser för att med

tillförsikt kunna möta kärvare tider. Vi anar att Finansdepartementet har en mycket central maktposition när det gäller utformningen av hela statsbidragssystemet och statens bidrag till finansiering av kommunala verksamheter. Finansdepartementet tycks vara en spindel i det nät som utgörs av statens styrning och relationerna till kommunsektorn. Det skulle behövas fördjupade studier av Finansdepartementet, dess agerande och dess tolkningar av och relationer till övriga delar av Regeringskansliet och SKL för att bättre förstå statens relationer till kommuner och landsting och hur statens styrning av kommunsektorn fungerar mot bakgrund av motsättningen mellan den kommunala självstyrelsen och kraven på likhet i landet. Finansieringsprincipen är inte den enda arenan för denna konfrontation mellan den kommunala självstyrelsen och statens önskemål att styra kommunsektorn. Det finns troligen många fler. Kunskap om dem skulle bidra till förståelsen för och framtida ställningstaganden om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.

Referenser

- Ashby, Ross W. (1964): *An Introduction to Cybernetics*, University paperbacks, London.
- Bengtsson, Hans (redaktör) (2005): *Politik, lag och praktik. Implementering av LSS-reformen*, Andra upplagan, Studentlitteratur, Lund.
- Brorström, Björn, Anders Haglund och Rolf Solli (2005): *Förvaltningsekonomi: en bok med fokus på organisation, styrning och redovisning i kommuner och landsting*, andra upplagan, Studentlitteratur, Lund.
- Brunsson, Nils (1989): *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions, and Actions in Organizations*, John Wiley & Sons, Chichester.
- Brunsson, Nils och Björn Rombach (1982): *Går det att spara? Kommunal budgetering under stagnation*, Doxa Ekonomi, Lund.
- Brunsson, Nils och Sten Jönsson (1979): *Beslut och handling. Om politikens inflytande på politiken*, Liber Förlag, Stockholm.
- Carroll, Lewis (1865): *Alice i underlandet*, (1989) Bonniers junior förlag, Stockholm.
- Corbin, Juliet och Anselm Strauss (1990): *Basics of Qualitative Research. Grounded Theory Procedures and Techniques*, Sage Publications, London.
- Czarniawska, Barbara (2004): *Narratives in Social Science Research*, Sage, London.
- Czarniawska, Barbara och Bernward Joerges (1996): *Travels of ideas*, I: Czarniawska, Barbara och Guje Sevon (redaktörer): *Translating Organizational Change*. Berlin; New York: Walter de Gruyter.
- Ds 1993:68: *Kommunal inkomstutjämning. Alternativa modeller*, Finansdepartementet, Stockholm.
- Ds 1997:16: *Tandvårdsförsäkring i omvandling*, Socialdepartementet, Stockholm.
- Ds 1999:53: *Maxtaxa och allmän förskola*, Utbildningsdepartementet, Stockholm.
- Ds 2001:30: *Finansieringen av kommunkontosystemet. En översyn*, Finansdepartementet, Stockholm.
- FiU26 2005/06: *Utvecklingen inom den kommunala sektorn* (skr. 102), finansutskottet, Stockholm.
- FiU3 2004/05: *Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner (prop. 2004/05:1)*, finansutskottet, Stockholm.
- FiU3 2005/06: *Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner (prop. 2005/06:1)*, finansutskottet, Stockholm.

- Jacobsson, Bengt (1997): *Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning*, Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen, SOU 1997:30.
- Jacobsson, Bengt och Göran Sundström (2006): *Från hemvävd till invävd: Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*, Liber, Stockholm.
- Karlsson, Per (2005): *Det svenska kommunkontosystemet*, magisteruppsats, Institutionen för Handelsrätt, Uppsala universitet.
- Kommundatabasen, kommundatabas.se, Rådet för främjande av kommunala analyser.
- Kvale, Steinar (1997): *Den kvalitativa forskningsintervjun*, Studentlitteratur, Lund.
- Lane, Jan-Erik och Stefan Back (1991): *Kommunernas affärer. Ekonomi, verksamhet, organisation*, SNS Förlag, Stockholm.
- Leijon, Svante, Rolf Lundin och Ulf Persson (1984): *Förvaltandets förändring. Om styrning av kommunal ekonomi och verksamhet*, Doxa Ekonomi, Lund.
- Lipsky, Michael (1980): *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russel Sage Foundation, New York.
- Malmer, Stellan (2003): *Ett pris blir till. Om förklaringar till kommunala avgifter och taxor*, Santérus förlag, Stockholm.
- Mattson, Ingvar (2000): *Den statliga budgetprocessen. Rationell resursfördelning eller meningslös ritual?*, andra upplagan, SNS Förlag, Stockholm.
- Modell, Sven och Anders Grönlund (redaktörer) (2006): *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*, Studentlitteratur, Lund.
- Nationalencyklopedins ordbok (1996), Bokförlaget Bra Böcker, Höganäs.
- Pierre, Jon och Göran Sundström (redaktörer) (2009 kommande): *Samhällsstyrning i förändring*, Liber, Stockholm.
- Prop. (1994/95:1–2006/07:1): budgetpropositioner, Finansdepartementet, 1994/95–2006/07, Stockholm.
- Prop. 1991/92:150: kompletteringsproposition, Stockholm, 1992.
- Prop. 1993/94:150: kompletteringsproposition, Stockholm, 1994.
- Prop. 1996/97:146: *Vissa frågor om personlig assistans*, proposition, Stockholm, 1997.
- Prop. 1997/98:112: *Reformerat tandvårdsstöd*, proposition, Stockholm, 1998.
- Prop. 1999/2000:129 *Maxtaxa och allmän förskola m.m.* proposition, Stockholm, 2000.
- Prop. 2000/01:149: *Avgifter inom äldre- och handikappomsorg*. proposition, Stockholm, 2001.

- Prop. 2000/01:5: *Personlig assistans till personer över 65 år*, proposition, Stockholm, 2001.
- Prop. 2001/02:112: *Förändringar i kommunkontosystemet*, proposition, Stockholm, 2002.
- Prop. 2002/03:151: *Uljämning av vissa kostnader för stöd och service till funktionshindrade*, proposition, Stockholm, 2003
- Riksdagskommitténs betänkande, *Riksdagen i en ny tid* 2005/06:RS3.
- Rombach, Björn (1986): *Rationalisering eller prat. Kommuners anpassning till en stagnerande ekonomi*, Bokförlaget Doxa, Lund.
- Rorty, Richard (1991): *Philosophical Papers. Objectivity, Relativism and Truth. Vol 1, Objectivity, Relativism and Truth*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rossi, Peter, Mark Lipsey och Howard Freeman (2004): *Evaluation. A Systematic Approach*, Sage, Thousand Oaks.
- RRV 2001:6: *Kommunkontosystemet. En kartläggning*, Riksrevisionsverket, Stockholm.
- SCB, scb.se, Statistiska centralbyrån.
- SFS 1993:387: *Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade*, Svensk författningssamling, Stockholm.
- SFS 1993:389: *Lag om assistansersättning*, Svensk Författningssamling, Stockholm.
- SFS 1994:200: *Mervärdesskattelag*, Svensk författningssamling, Stockholm.
- SFS 2004:773: *Lag om kommunalekonomisk utjämning*, Svensk författningssamling, Stockholm.
- Siverbo, Sven (2005): *Inkomstutjämning och kommunalekonomiska incitament*, Rapport 70, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- SKL 2007a: *Staten måste respektera finansieringsprincipen*, Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.
- SKL 2007b: *Årsredovisning 2007*, Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.
- SKL och Finansdepartementet (2008): *Kommunalekonomisk utjämning. En informationsskrift om utjämningssystemet för kommuner och landsting år 2008*, (förf. Berggren, Hermansson och Tingvall), Stockholm.
- SKL, skl.se, Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL: *Verksamhet och ekonomi i landsting och regioner*, <http://www.skl/bunt.asp?C=3424>, Sveriges Kommuner och Landsting.
- Socialstyrelsen (1996:6): *Äldreomsorgens avgifter*, Socialstyrelsen följer och utvärderar, Stockholm.
- Socialstyrelsen 2000:1: *Taxor och avgifter för vård och omsorg, Äldreuppsdraget*, Stockholm

- SOU 1991:98: *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans. Statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer*, Kommunalekonomiska kommittén, Stockholm.
- SOU 1998:2: *Tänder hela livet. Nytt ersättningssystem för vuxentandvård*, betänkande av Utredningen om ny inriktning på tandvårdsförsäkringen, Stockholm.
- SOU 1999:133: *Kommunkontosystemet och rättvisan. Momsen, kommunerna och konkurrensen*, Finansdepartementet, Stockholm.
- SOU 2001:50: *Kontroll i kommunkontosystemet*, betänkande av Utredningen om kontroll i kommunkontosystemet, Stockholm.
- SOU 2002:103: *Uljämning av LSS-kostnader*, Finansdepartementet, Kommittén för utjämning av LSS-kostnader, Stockholm.
- SOU 2003:88: *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn*, Utjämningskommittén, Stockholm.
- SOU 2007:10: *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, Ansvarskommittén, Stockholm.
- SOU 2007:11: *Staten och kommunerna. Uppgifter, struktur och relationer*, sekretariatsrapport nr 1, Ansvarskommittén, Stockholm.
- SOU 2007:62: *Uljämning av kommunernas LSS-kostnader. Översyn och förslag*, Finansdepartementet, LSS-utjämningskommittén, Stockholm.
- SOU 2008:77: *Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning*, slutbetänkande av LSS-kommittén, Stockholm.
- Statskontoret 2003:16: *Statens styrning. En egeninitierad förstudie om relationerna mellan staten, landstingen och kommunerna*, Stockholm.
- Statskontoret 2003:5: *Statsbidragen till kommuner och landsting. En kartläggning och analys*, Stockholm.
- Statskontoret 2007:17: *Verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting. En studie av hur bidragen följs upp och utvärderas*, Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (tidigare Svenska Kommunförbundet) och Statistiska centralbyrån: *Vad kostar verksamheten i Din kommun? Årgångarna 1996–2006*, Stockholm och Örebro.
- Van Maanen, John (1988): *Tales of the Field. On Writing Ethnography*, The University of Chicago Press, Chicago.
- WebOr, webor.se, Sveriges kommuner och landsting.
- White, Hayden (1973): *Figural Realism. Studies in the Mimesis Effect*, The John Hopkins University Press, Baltimore.
- Wildavsky, Aaron (1975): *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Little, Brown and Company, Boston.

Bilagor

- Bilaga 1.1a Sammanfattning av projektbeskrivningen
- Bilaga 1.1b Utdrag ur projektbeskrivningen
- Bilaga 1.2 Den kommunala finansieringsprincipen
- Bilaga 2.1 Regleringar enligt finansieringsprincipen – primärkommuner
- Bilaga 2.2 Regleringar enligt finansieringsprincipen – landsting
- Bilaga 3.1 Budgetpropositioner 1996/97–2006/07, utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner
- Bilaga 3.2 Budgetpropositioner 1996/97–2006/07, poster kopplade till finansieringsprincipen – primärkommuner
- Bilaga 3.3 Budgetpropositioner 1996/97–2006/07, poster kopplade till finansieringsprincipen – landsting
- Bilaga 4.1 Bidrag enligt finansieringsprincipen till förskolereformerna *Rätt till barnomsorg för barn till föräldralediga/arbetslösa* och *Allmän förskola*. Tabellerna 4.2–4.8 för kommunerna Emmaboda, Huddinge, Karlskrona, Malmö, Staffanstorps, Strömsund, Östersund
- Bilaga 4.2 Intäkter äldre- och handikappomsorg. Alla kommuner
- Bilaga 4.3 Intäkter per vårdtagare
- Bilaga 5.1 Intervjupersoner

BILAGA 1

Bilaga 1.1a

FINANSUTSKOTTET

Joanna Gerwin

Föredragande

Direktiv 2007-10-23

Uppföljning och utvärdering av finansieringsprincipens tillämpning

Utdrag ur avtalet mellan Riksdagsförvaltningen och Förvaltningshögskolan

Sammanfattning av uppdraget

Finansutskottet ger i uppdrag att följa upp och utvärdera tillämpningen av den kommunala finansieringsprincipen. Syftet är att öka finansutskottets kunskap om hur finansieringsprincipen tillämpats utifrån de av riksdagen fastställda riktlinjerna.

Inom uppföljningen och utvärderingen ska följande frågor analyseras:

- Hur har riksdagsbesluten om kompensation i enlighet med finansieringsprincipen genomförts utifrån ett nationellt, regionalt och kommunalt perspektiv?
- Har finansieringsprincipen medverkat till att säkerställa en effektiv reglering och finansiering av den kommunala verksamheten?
- Vilka konsekvenser har finansieringsprincipens historiska tillämpning för riksdagens framtida arbete?

Uppdraget ska redovisas till finansutskottet senast den 31 mars 2009.

Bakgrund till uppföljningen och utvärderingen

Finansieringsprincipen är inte lagfäst. Dess innebörd godkändes av riksdagen 1993. Enligt riksdagsbeslutet 1994 har vissa preciseringar gjorts av principens tillämpning. Tillämpningen av finansieringsprincipen har dock ständigt varit omdiskuterad. Under 2003 tillsattes därför en informell arbetsgrupp med tjänstemän från Finansdepartementet, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet för att genomföra ett arbete i syfte att förbättra kunskapen om principen och dess innebörd. Arbetet avslutades i december 2004 med ett dokument som anger gemensamma tillämpningsföreskrifter baserade på de riktlinjer som hade angetts av regeringen och godkänts av riksdagen 1993 respektive 1994. I december 2005 enades dåvarande finansministern, kommun- och finansmarknadsministern respektive de politiska ledningarna för Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet om att finansieringsprincipen ska tillämpas på det sätt som beskrivs i dokumentet.

En övergripande analys av finansieringsprincipens tillämpning i enlighet med de av riksdagens fastställda riktlinjerna ingår som en del i Ansvarskommitténs omfattande översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom staten och mellan staten, landstingen och kommunerna (dir. 2004:93). Ansvarskommitténs slutbetänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10) överlämnades till regeringen den 27 februari 2007. Betänkandet

innehåller bl.a. ett förslag att institutionalisera tillämpningen av finansieringsprincipen för att skapa ett forum för övergripande överläggningar om finansieringen av uppgifter som staten ålägger kommunsektorn. Därigenom kan enligt kommittén en fungerande praxis för tillämpningen av finansieringsprincipen utvecklas. Kommittén föreslår också att regeringen i den årliga årsredovisningen till riksdagen beträffande samrådet särskilt skall ange vad som framkommit om finansieringen av uppgifter som staten ålägger kommunerna och landstingen. I sitt utredningsarbete har kommittén inte utvärderat den historiska tillämpningen av finansieringsprincipen.

Trots vissa preciseringar i tolkningen och tillämpningen av finansieringsprincipen har flera statliga beslut på det kommunala området även på senare tid kritiserats för oförenlighet med principens innebörd. Finansutskottet har vid återkommande tillfällen under de senaste två mandatperioderna behandlat flera motionsyrkanden i vilka motionärerna påpekar att efterlevanden av finansieringsprincipen är bristande (senast i betänkandena 2004/05:FiU3, 2005/06:FiU3 och 2005/06:FiU26). Dessutom har Sveriges Kommuner och Landsting i en gemensam ståndpunkt bl.a. uttalat att statens respekt för finansieringsprincipen behöver bli bättre (Staten måste respektera finansieringsprincipen, en skrift med ståndpunkter från Sveriges Kommuner och Landsting, januari 2007).

Inriktning

Uppdraget inriktas på att utifrån enskilda riksdagsbeslut följa upp hur finansieringsprincipen har tillämpats under de senaste två mandatperioderna. I detta ingår bl.a. att analysera den faktiska finansieringen av statliga beslut på det kommunala området i förhållande till dels finansieringsprincipens regler, dels riksdagsbeslutens lydelse. Analysen ska belysa genomförande av riksdagsbesluten utifrån ett nationellt, regionalt och kommunalt perspektiv.

Huvudfrågan för uppdraget är om kommunsektorn eller landstingssektorn totalt samt de enskilda kommunerna eller landstingen, i samband med ett riksdagsbeslut som antingen innebär nya obligatoriska uppgifter för kommuner och landsting eller högre ambitioner för befintlig verksamhet, erhållit en ökning av de generella statsbidragen som motsvarar deras kostnad för det nya uppdraget. Kartläggningen ska även ta hänsyn till huruvida kostnaden för nya uppdrag i sektorn totalt samt i den enskilda kommunen eller det enskilda landstinget har ändrats över tiden efter det att riksdagen fattat sitt beslut. I uppdraget ingår också en motsvarande analys av minskade statsbidrag till följd av riksdagsbeslut som innebär att kommunala uppgifter tas bort eller ambitionen för dessa sänks.

Uppföljningen ska kompletteras med en utvärdering av hur finansieringsprincipen har fungerat under samma period. Utvärderingen ska huvudsakligen inriktas på att belysa om finansieringsprincipen har medverkat till att säkerställa en effektiv reglering och finansiering av den kommunala verksamheten. Av särskilt intresse är att belysa om enskilda kommuner eller landsting i samband med nya uppdrag har genomfört några justeringar av den egna skattenivån eller infört några förändringar i sina verksamheter för att anpassa dess utformning och funktionssätt efter de tillgängliga resurserna.

I uppdraget ingår också en analys av uppföljningens och utvärderingens resultat. Analysen ska inriktas på att belysa konsekvenser av finansieringsprincipens historiska tillämpning för riksdagens framtida arbete samt förbereda användningen av resultaten som underlag för politiska ställningstaganden i finansutskottets beredningsarbete.

Avgränsningar

Projektet omfattar endast ekonomisk uppföljning och utvärdering av finansieringsprincipens tillämpning och dess funktionssätt under perioden 1998–2006. I utvärderingen ska även hänsyn tas till effektivitetsaspekter inom de kommunala verksamheterna.

I projektet ingår *inte* att analysera finansieringsprincipens roll för uppgiftsstruktur och ansvarsfördelning mellan staten och kommunsektorn samt den statliga styrningen av samhällsorganisationen. Projektet avser *inte* heller några organisatoriska aspekter på beredningen av förslag som påverkar kommuners och landstings budget och verksamhet. Däremot ska man i utvärderingen ta hänsyn till eventuella relevanta slutsatser från Ansvarskommitténs arbete (se bakgrundsbeskrivning ovan).

Uppföljningen och utvärderingen ska bygga på ett urval av riksdagsbeslut för uppföljning och utvärdering som har sammanställts av finansutskottets arbetsgrupp. Arbetsgruppen kan i samband med påbörjad uppföljning justera sitt ursprungliga urval med hänsyn till relevanta metodologiska behov inom det analytiska arbetet. De valda riksdagsbesluten begränsas till regleringar via utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.

Genomförande

Uppdraget ska bygga på det urval av riksdagsbeslut för uppföljning och utvärdering som har sammanställts av finansutskottets arbetsgrupp.

Uppdraget bör vidare bygga på ett urval av kommuner och landsting samt ett urval indikatorer som utgår från dels enskilda kommuners och landstings redovisningar, dels uppgifter på regional och nationell nivå. Uppdraget bör även bygga på kompletterande faktainsamling/intervjuer med berörda parter på lokal, regional och nationell nivå.

Uppdraget ska redovisas till finansutskottet senast den 31 mars 2009.

Bilaga 1.1 b. Utdrag ur projektbeskrivning
RIKSDAGENS FINANSUTSKOTT

2007-06-12
Dnr 069-2995-06/07 (6)

Uppföljning och utvärdering av finansieringsprincipens tillämpning

Projektbeskrivning

Bilaga 1.1 b. Utdrag ur projektbeskrivning

RIKSDAGENS FINANSUTSKOTT

2007-06-12
Dnr 069-2995-06/07 (6)**1 Bakgrund, omvärldsbeskrivning**

Finansieringsprincipen normerar finansieringen av statens reformer på det kommunala området. Den anger att kommuner och landsting inte bör åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Om statsmakterna fattar beslut som gör att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare bör staten på motsvarande sätt minska de statliga bidragen.

Finansieringsprincipen är inte lagfäst. Dess innebörd godkändes av riksdagen 1993. Enligt riksdagsbeslutet 1994 har vissa preciseringar gjorts av principens tillämpning. Tillämpningen av finansieringsprincipen har dock ständigt varit omdiskuterad. Under 2003 tillsattes därför en informell arbetsgrupp med tjänstemän från Finansdepartementet, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet för att genomföra ett arbete i syfte att förbättra kunskapen om principen och dess innebörd. Arbetet avslutades i december 2004 med ett dokument som anger gemensamma tillämpningsföreskrifter baserade på de riktlinjer som hade angetts av regeringen och godkänts av riksdagen 1993 respektive 1994. I december 2005 enades dåvarande finansministern, kommun- och finansmarknadsministern respektive de politiska ledningarna för Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet om att finansieringsprincipen ska tillämpas på det sätt som beskrivs i dokumentet.

En övergripande analys av finansieringsprincipens tillämpning i enlighet med de av riksdagens fastställda riktlinjerna ingår som en del i Ansvarskommitténs omfattande översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom staten och mellan staten, landstingen och kommunerna (dir. 2004:93). Ansvarskommitténs slutbetänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10) överlämnades till regeringen den 27 februari 2007. Betänkandet innehåller bl.a. ett förslag att institutionalisera tillämpningen av finansieringsprincipen. Kommittén föreslår i detta avseende en fastlagd ordning för samråd mellan staten och kommunerna i sådana frågor som rör kommunernas och landstingens ekonomiska förutsättningar och ekonomiska resultat. Samrådet ska också gälla finansieringen av uppgifter som staten ålägger de kommunala huvudmännen och konsekvenserna när ansvar för uppgifter flyttas från kommuner. Syftet med en sådan ordning är att skapa ett forum för övergripande överläggningar om finansieringen av uppgifter som staten ålägger kommunsektorn. Därigenom kan enligt kommittén en fungerande praxis för tillämpningen av finansieringsprincipen utvecklas. Kommittén föreslår också att regeringen i den årliga årsredovisningen till riksdagen beträffande samrådet särskilt ska ange vad som framkommit om finansieringen av uppgifter som staten ålägger kommunerna och landstingen.

Trots vissa preciseringar i tolkningen och tillämpningen av finansieringsprincipen har flera statliga beslut på det kommunala området även på senare tid kritiserats för oförenlighet med principens innebörd. Finansutskottet har vid återkommande tillfällen under de senaste två mandatperioderna behandlat flera motionsyrkanden i vilka motionärerna påpekar att efterlevanden av finansieringsprincipen är bristande (senast i bet. 2004/05:FiU3, 2005/06:FiU3 och 2005/06:FiU26). Dessutom har Sveriges Kommuner och Landsting (Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet i samverkan) i en gemensam ståndpunkt bl.a. uttalat att statens respekt för finansieringsprincipen behöver bli bättre (Staten måste respektera finansieringsprincipen, en skrift med ståndpunkter från Sveriges Kommuner och Landsting, januari 2007). En uppföljning och utvärdering av finansieringsprincipens tillämpning vid enskilda riksdagsbeslut på det kommunala området skulle därför kunna utgöra ett värdefullt komplement till Ansvarskommitténs arbete/slutsatser.

Bilaga 1.1 b. Utdrag ur projektbeskrivning

RIKSDAGENS FINANSUTSKOTT

2007-06-12

Dnr 069-2995-06/07 (6)

2 Projektets arena

2.1 Effektmål

Uppföljningen och utvärderingen av finansieringsprincipens tillämpning ska ge finansutskottet ett fördjupat underlag inför behandlingen av eventuella propositioner och motioner med anknytning till tillämpning av finansieringsprincipen samt principens funktionssätt. Resultatet bör även kunna användas som ett underlag vid den årliga beredningen av budgetförslag som berör utgiftsområdet 25 Allmänna bidrag till kommuner.

2.2 Projektmål

2.2.1 Huvudmål

Uppföljningen och utvärderingen av finansieringsprincipens tillämpning ska öka finansutskottets kunskap om hur finansieringsprincipen har tillämpats utifrån de av riksdagens fastställda riktlinjerna.

2.2.2 Delmål

- En uppföljning – att belysa genomförande av riksdagsbesluten utifrån ett nationellt, regionalt och kommunalt perspektiv genom en analys av den faktiska finansieringen av statliga beslut på det kommunala området i förhållande till dels finansieringsprincipens regler, dels riksdagsbeslutens lydelse.
- En utvärdering – att belysa om finansieringsprincipen har medverkat till att säkerställa en effektiv reglering och finansiering av den kommunala verksamheten.
- En analys av uppföljningens och utvärderingens resultat – att belysa konsekvenser av finansieringsprincipens historiska tillämpning för riksdagens framtida arbete samt förbereda användningen av resultaten som underlag för politiska ställningstaganden i finansutskottets beredningsarbete.

2.2.3 Avgränsningar

Projektet omfattar endast ekonomisk uppföljning och utvärdering av finansieringsprincipens tillämpning och dess funktionssätt under perioden 1998–2006. I utvärderingen ska även hänsyn tas till effektivitetsaspekter inom de kommunala verksamheterna.

I projektet ingår inte att analysera finansieringsprincipens roll för uppgiftsstruktur och ansvarsfördelning mellan staten och kommunsektorn samt den statliga styrningen av samhällsorganisationen. Projektet avser inte heller några organisatoriska aspekter på beredningen av förslag som påverkar kommuners och landstings budget och verksamhet. Däremot ska man i utvärderingen ta hänsyn till eventuella relevanta slutsatser från Ansvarskommitténs arbete (se avsnitt 1 ovan).

Uppföljningen och utvärderingen ska bygga på ett urval av riksdagsbeslut för uppföljning och utvärdering som har sammanställts av finansutskottets arbetsgrupp. Arbetsgruppen kan i samband med påbörjad uppföljning justera sitt ursprungliga urval med hänsyn till relevanta metodologiska behov inom det analytiska arbetet. De valda riksdagsbesluten begränsas till regleringar via utgiftsområde 25.

Bilaga 1.1 b. Utdrag ur projektbeskrivning

RIKSDAGENS FINANSUTSKOTT

2007-06-12

Dnr 069-2995-06/07 (6)

Uppföljningen och utvärderingen bör vidare bygga på ett strategiskt urval av kommuner och landsting samt ett relevant urval indikatorer som utgår från dels enskilda kommuners och landstings redovisningar, dels lämpliga uppgifter på regional och nationell nivå.

Bilaga 1.2**Den kommunala finansieringsprincipen**

Dokumentet är utformat av tjänstemän på Finansdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting. Den 16 december 2005 enades finansministern, kommun- och finansmarknadsministern respektive de politiska ledningarna för Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet om att finansieringsprincipen ska tillämpas på det sätt som beskrivs i dokumentet.

1 Inledning

Vid beredning av förslag som har ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting skall en bedömning göras av de kommunalekonomiska effekterna och om den kommunala finansieringsprincipen skall tillämpas. Finansieringsprincipen, som inte är lagfäst, har godkänts av riksdagen och tillämpas sedan 1993¹. Enligt riksdagsbeslut 1994 har vissa preciseringar gjorts av tillämpningen av finansieringsprincipen².

2 Finansieringsprincipen

Kommuner och landsting bör inte åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Om statsmakterna fattar beslut som gör att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare bör statsmakterna på motsvarande sätt minska de statliga bidragen.

Finansieringsprincipen skall tillämpas för hela kommunsektorn. Principen omfattar enbart statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten. Principen gäller när riksdag, regering eller myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för verksamhet. Som huvudregel gäller att principen inte omfattar frivillig verksamhet.

Principen omfattar inte statliga beslut om åtgärder som inte tar direkt sikte på, men som ändå får direkta ekonomiska effekter för kommunsektorn. Effekterna av sådana åtgärder skall däremot beaktas vid bedömningen som görs av det skattefinansierade utrymmet i samband med fastställandet av statsbidragsramen.

2.1 Finansieringsprincipens tillämpning

Finansieringsprincipen tillämpas vid följande situationer:

- Nya uppgifter, som inte tidigare har tillhandahållits av kommunsektorn, görs obligatoriska (t.ex. överföring av uppgifter från staten till kommunerna).

¹ Prop. 1991/92:150, del II, avsnitt 4.4.2 Finansieringsprincipen.

² Prop. 1993/94:150, bilaga 7, avsnitt 2.5.1 Finansieringsprincipens tillämpning.

- Frivilliga uppgifter blir obligatoriska för kommunerna och landstingen. Merparten av kommunernas och landstingens verksamhet är obligatorisk. Inom kultur- och fritidsområdena är exempelvis huvuddelen av verksamheterna frivilliga. Även de obligatoriska verksamheterna kan innehålla delar som är frivilliga eller oreglerade.
- Det kommunala ansvaret för vissa uppgifter tas bort eller regelverket som styr kommunernas och landstingens verksamhet avregleras.
- Ändrade ambitionsnivåer för befintliga kommunala uppgifter, vilket kan innebära både ökade och minskade ambitionsnivåer. En minskad ambitionsnivå innebär en minskning av statens bidrag till kommunsektorn och vice versa.
- Regeländringar som påverkar kommunernas möjligheter att ta ut avgifter eller påverkar kommunernas möjligheter till andra inkomster.

I de fall en uppgift som tidigare varit frivillig görs obligatorisk skall utgångspunkten vid finansieringsprincipens tillämpning vara att hela regleringen skall ske "från botten", dvs. regleringen bör avse hela kostnaden, således även den del av verksamheten som tidigare har tillhandahållits av kommunerna på frivillig basis. Ett utrymme som motsvarar kostnaden för hela regleringen bör därmed avsättas inom (det beredande) fackdepartementets budgetram när finansieringsförslagen bereds. En bedömning kan emellertid göras från fall till fall om kommunernas befintliga kostnader helt eller delvis skall avräknas kompensationen från staten. Slutligen är detta emellertid en förhandlingsfråga mellan staten och företrädare för kommunerna respektive landstingen.

I följande fall tillämpas inte finansieringsprincipen:

- Förändringar avseende direkta skatter som påverkar det kommunala skatteunderlaget t.ex. förändringar i grundavdraget.
- Förändringar avseende indirekta skatter, t.ex. arbetsgivaravgifter och mervärdesskatt.
- Förändringar i exempelvis transfereringssystemen som ger effekter på det kommunala skatteunderlaget eller de kommunala utgifterna.
- Kommunsektorn får förändrade kostnader till följd av demografiska eller tekniska förändringar.
- Kommunsektorn får förändrade kostnader som är orsakade av den allmänna pris- och löneutvecklingen.
- Förändringar görs som åsamkar kommuner och landsting ökade kostnader på samma sätt som andra arbetsgivare, t.ex. ändrade karensregler i sjukförsäkringen.
- Förändringar görs i statlig verksamhet som får indirekta effekter på kommunerna t.ex. ökad eller minskad utbildningsvolym i arbetsmarknadsutbildning eller högskola.

Hänsyn tas dock till effekterna av ovanstående förändringar vid bedömningen av nivån på statens bidrag till kommunerna och landstingen utifrån det samhällsekonomiska utrymmet och den kommunala ekonomin. Därför måste sådana effekter beräknas för samtliga förslag.

3 Ekonomisk reglering

En analys av om ett förslag påverkar kommunernas och landstingens verksamhet och om det får effekt på deras ekonomi måste alltid göras.

Den grundläggande principen är att regleringar till följd av finansieringsprincipen görs vid ett tillfälle. En reglering kan dock göras stegvis t.ex. vid verksamhetsförändringar som införs vid ett halvårsskifte eller som genomförs successivt. Utgångspunkten är att regleringsbeloppen för samtliga år fastställs när propositionen överlämnas. Regleringen skall göras i den pris- och volymnivå som gäller när förändringen träder i kraft. Någon retroaktiv reglering görs inte. Skulle ett regleringsbelopp i efterhand i väsentlig grad visa sig vara felaktigt, får detta beaktas senare i samband med bedömningen av det skattefinansierade utrymmet och fastställandet av statsbidragsramen.

Regleringar sker genom en förändring av nivån på anslaget 48:1 *Kommunalekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. En reglering fördelas således i kronor per invånare och avser hela kommun- eller landstingskollektivet. En reglering av nivån görs inte för enskilda kommuner eller landsting. Sådana enskilda effekter får lösas på annat sätt, t.ex. genom inrätta eller ta bort specialdestinerade statsbidrag.

Regleringar görs alltid vid ingången av ett nytt år. Det belopp varje kommun och landsting erhåller genom anslaget 48:1 fastställs årligen vid ett tillfälle. Effekterna av ett förslag som träder i kraft vid ett halvårsskifte, får därmed regleras i två steg, dels vid ingången av det år förslaget träder i kraft med ett belopp motsvarande halvårseffekten, dels vid ingången av året efter det år förslaget träder i kraft med resterande del av regleringsbeloppet.

4 Beredning och ansvarsfördelning

4.1 Innan en proposition läggs fram

Inom Regeringskansliet har Finansdepartementet huvudansvaret för finansieringsprincipens tillämpning. Det departement som ansvarar för sakfrågan skall, efter beredning inom Regeringskansliet, bereda förslaget med Svenska Kommunförbundet och/eller Landstingsförbundet.³ Fackdepartementet skall då redovisa förslaget samt de finansiella effekterna för kommuner och/eller landsting.

Beredningsunderlaget måste innehålla följande information:

- Kostnadsberäkning av förändringen i verksamheten eller inkomst- respektive avgiftsförändringen.
- Kostnadsberäkning av förändringar i skatteunderlaget och i socialbidragen när åtgärder föreslås i transfereringssystemen. Detta skall inte regleras genom finansieringsprincipen men skall ändå finnas med i underlaget.

Kostnadsberäkningarna skall innehålla:

- antaganden om förändrad volym (t.ex. antalet hushåll, barn, pensionärer etc),
- styckkostnadsuppgifter (genomsnittliga löner m.m.),
- periodiseringseffekter vid genomförandetidpunkten som uppstår på grund av skillnaden mellan redovisningsprinciper inom staten respektive kommunerna och landstingen.

³ Från och med den 1 januari 2005 samverkar Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet under ett gemensamt namn – Sveriges Kommuner och Landsting.

- vid förändringar av skatteunderlaget,
- ev. känslighetskalkyler
- ev. effekter på de kommunala skatteintäkterna och
- ev. marginalkostnadsberäkningar. Finansieringsprincipen bör tillämpas så att ett effektivt resursutnyttjande stimuleras. Det innebär att det i vissa fall kan vara rimligare att beräkna effekterna utifrån en marginalkostnad i stället för en genomsnittskostnad.

- Om en åtgärd innebär etappvisa förändringar skall det ingå i underlaget, beräknat år för år.
- En bedömning av om en reglering ger stora skillnader i effekter för enskilda kommuner respektive landsting.
- Förslag till finansiering. Dessa skall följa de generella reglerna för finansiering.

En proposition föregås ofta av ett utredningsbetänkande. Det är därför en fördel om de finansiella effekterna för kommuner och/eller landsting har beaktats i betänkandet.

4.2 Tidpunkt för propositioner och beredning av dessa

Nedan redovisas några alternativ till tidsmässig hantering av propositioner. Tidpunkt för beredning av frågor med kommunalekonomiska konsekvenser får anpassas till respektive alternativ. Utgångspunkten är att kommuner och landsting bör ges så bra planeringsförutsättningar för sitt budgetarbete som möjligt.

- Förslaget läggs i särproposition. För att ett förslag skall kunna genomföras i den kommunala verksamheten från den 1 januari bör förslaget överlämnas till riksdagen i form av en särproposition senast i mitten av mars året före genomförandet, så att riksdagsbehandling kan ske senast under våren.

- I undantagsfall kan ett förslag läggas senast i eller i anslutning till budgetpropositionen i september under förutsättning att en avisering av förslaget sker i den ekonomiska vårpropositionen i april. Om förslaget skall träda i kraft den 1 januari nästkommande år ges kommuner och landsting sämre planeringsförutsättningar eftersom riksdagen beslutar om budgetpropositionen först i december. Aviseringen i den ekonomiska vårpropositionen måste förses med ett förbehåll att en överenskommelse med respektive förbund kan nås avseende en eventuell reglering enligt finansieringsprincipen

BILAGA 2

Bilaga 2.1

Regleringar enligt finansieringsprincipen

Totalt regleringsbelopp (miljoner kronor)

Primärkommuner

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Summa
Lärarpensioner	1 370	1 470	1 630	1 810	2 020	2 230	2 430	2 570	2 570	18 100
Kostnader inkontinensartiklar	700	763	763	763	763	763	763	763	763	6 804
Assistansersättning	800	800	800	800	800	800	800	800	800	7 200
Unga lagöverträdare		8	8	8	8	8	8	8	8	64
Vårdnad, umgänge och boende		12	8	8	8	8	8	8	8	68
Kommunala mervärdesskattesystemet	-15	-30	-30	-30	-30	-30	-30	-30	-30	-255
Vårdartjänster				25	25	25	25	25	25	150
Stat/kyrka-reformen			-12	-12	-12	-12	-12	-12	-12	-84
Höjning av avgiften för elever i specialskolor/ Nettobudgetering				22	43	43	43	43	43	237
Ökad undervisningstid i gymnasieskolan				110	110	110	110	110	110	660
Assistansersättning över 65 år				-189	-189	-189	-189	-189	-189	-1 134

Regleringar enligt finansieringsprincipen

Totalt regleringsbelopp (miljoner kronor)

Primärkommuner

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Summa
Rätt till barnomsorg för barn till föräldralediga/ arbetslösa					350	350	350	350	350	1 750
Äldreförsörjningsstöd						-305	-305	-305	-305	-1 220
Allmän förskola						1 200	1 200	1 200	1 200	4 800
Maxtaxa inom äldre- och handikappomsorgen					125	250	250	250	250	1 125
Förbehållsbelopp inom äldre- och handikappomsorgen					650	650	650	650	650	3 250
Kommunkontosystemet						-22 003	-22 330	-21 855	-21 855	-88 043
Överföring till UO 3 avseende RSV:s kostnader för kommunkontosystemet						-2	-2	-2	-2	-8
Komp. för ökade kostnader till följd av rekryteringsbidrag för vuxna						20	20	20	20	80
Vuxenutbildning								-125	-300	-425
Gymnasieskolan									225	225
	2 855	3 023	3 167	3 315	4 671	5 919	6 119	6 134	6 184	-46 656

Bilaga 2.2

Regleringar enligt finansieringsprincipen

Total reglering (miljoner kronor)

Landsting

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Summa
Lärarpensioner	80	80	80	80	80	80	80	80	80	720
Avgift sjukhusvård	-400	-400	-400	-400	-400	-400	-400	-400	-400	-3 600
Kostnader inkontinensartiklar	700	763	763	763	763	763	763	763	763	6 804
Förstatligande av vårdhögskolorna					-1 420	-1 420	-1 420	-1 420	-1 420	-7 100
Kommunkontosystemet						-9 354	-10 394	-9 722	-9 722	-39 192
Överföring till UO3 avseende RSV:s kostnader för kommunkontosystemet						-1	-1	-1	-1	-4
Viss tandvård för vuxna								-174	-174	-348
	380	443	443	443	-977	-977	-977	-1 151	-1 151	-43 440

BILAGA 3**Bilaga 3.1****Utgiftsområde 25 (Allmänna bidrag till kommuner)**

Alla belopp i miljoner kronor. Beloppen gäller kommuner och landsting tillsammans.

Beteckningar	A1 (91:1) (48:1)	(48:1)	A2 (91:2) (48:2)	A3 (91:3) (48:3)	A4 (91:4) (48:4)	A5 Bidrag till Kommuners och landstings skatte- inkomster 1997	(91:5) (48:5) Bidrag för ökad tillgänglighet i hälso- och sjukvården	(48:6) (48:3) (48:2) Statligt Utjämnings- bidrag för LSS- kostnader*	(48:4) (48:3) Bidrag till org. inom det kom. -ekon. området	Summa
Proposition	Generellt	Kommunalek utjämnings	Särskilda insatser	Utjämnings- bidrag*	Rådet kommunal redovisning					
96/97:1	62227,0		400,0	20985,0						83612,0
97/98:1	71326,0		736,6	20985,0	0,7					93048,3
98/99:1	78680,0		1014,0	21270,0	0,7	2600,0				103564,7
99/00:1	78003,5		1091,5	18571,0	0,7					97666,7
00/01:1	78105,5		2066,2	19190,2	0,7					99362,6
01/02:1	76300,0		487,0	20861,4	0,5		1250,0			98898,9
02/03:1	42673,0		347,8	23759,4	0,5		1250,0			68030,7
03/04:1	44142,0		570,1	26293,0	0,7		1100,0	1600,0		73705,8
04/05:1		55198,0	670,1		0,7			1600,0		57468,8
05/06:1		58128,6	261,4					1767,2	3,8	60160,9
06/07:1		70818,2						2023,1	8,1	72849,4

Kommunkontosystemet avskaffas

Generella bidraget avskaffas och läggs in i inkomstutjämningsystemet

* Finns en lika stor inkomstpost för avgifter kommunerna betalar

Bilaga 3.2

Precisering av det generella bidraget

91:2 och 48:2 = särskilda insatser i vissa kommuner och landsting

fr o m 04/05:1 posten **kommunalekonomisk utjämning**

* Inklusive tilläggsanslag ** Står ibland under FiPen och ibland under annan rubrik

Rött betraktas som FiP-konsekvens

Enbart belopp gällande kommande budgetår medtagna

Kommuner

Alla belopp i miljoner kronor

Proposition	96/97:1	97/98:1	98/99:1	99/00:1	00/01:1	01/02:1	02/03:1	03/04:1	04/05:1	05/06:1	06/07:1
Anslag föreg år*	44740	51010	57733	59976	59140	59001	58552	35089	34035	42622	45165
Lärarpensioner**	1320	50	100	160	180	210	210	200	140		
Momsreglering	1963	-40	-15								
Komp EU-intr/ EU-avgift	200	200	200								
Ändrad skatt bilförmån	355										
Ändringar specialskolor	-6										
Inkontinensartiklar		700	63								
Assistansersättning**		800									
Underskott utjämning		79									

Precisering av det generella bidraget

91:2 och 48:2 = särskilda insatser i vissa kommuner och landsting

fr o m 04/05:1 posten **kommunalekonomisk utjämning**

* Inklusive tilläggsanslag ** Står ibland under FiPen och ibland under annan rubrik

Rött betraktas som FiP-konsekvens

Enbart belopp gällande kommande budgetår medtagna

Kommuner

Alla belopp i miljoner kronor

Proposition	96/97:1	97/98:1	98/99:1	99/00:1	00/01:1	01/02:1	02/03:1	03/04:1	04/05:1	05/06:1	06/07:1
Sjömansskatt		-222									
Tillskott enl vårprop		2789	2550	2240	1610						5600
Unga lagöverträdare			8								60
Vårdnad, umgänge, boende			12	-4							
Höjning av reducerat basbelopp			-675								
Fordonsskatt				50							
Tillfällig överföring till UO25A2				-20							
Stat/kyrkareformen				-12							
Effekter av skatteförslag				-3250	-2002	-2363	2547		526	-370	71

Precisering av det generella bidraget

91:2 och 48:2 = särskilda insatser i vissa kommuner och landsting

fr o m 04/05:1 posten **kommunalekonomisk utjämnning**

* Inklusive tilläggsanslag ** Står ibland under FiPen och ibland under annan rubrik

Rött betraktas som FiP-konsekvens

Enbart belopp gällande kommande budgetår medtagna

Kommuner

Alla belopp i miljoner kronor

Proposition	96/97:1	97/98:1	98/99:1	99/00:1	00/01:1	01/02:1	02/03:1	03/04:1	04/05:1	05/06:1	06/07:1
Överföring till/från 91:2					-330	280					
Vårdartjänster					25	-7					
Höjning avgift specialskolor					22						
Ökad undervisningstid gymnasieskolan					110						
Assistansersättning över 65 år**					-189						
Tillskott vård och omsorg					285						
Rätt till barnomsorg föräldralediga/arbetslösa						350					
Nettobudgetering av specialskolor						21					

Precisering av det generella bidraget

91:2 och 48:2 = särskilda insatser i vissa kommuner och landsting

fr o m 04/05:1 posten **kommunalekonomisk utjämning**

* Inklusive tilläggsanslag ** Står ibland under FiPen och ibland under annan rubrik

Rött betraktas som FiP-konsekvens

Enbart belopp gällande kommande budgetår medtagna

Kommuner

Alla belopp i miljoner kronor

Proposition	96/97:1	97/98:1	98/99:1	99/00:1	00/01:1	01/02:1	02/03:1	03/04:1	04/05:1	05/06:1	06/07:1
Maxtaxa äldre- och handikappomsorgen						125	125	170			
Förbehållsbelopp inom äldre- och handikappomsorgen						650					
Överföring från UO 16						287	98	56			
Överföring till UO 9						-2					
Överföring från 48:2 (LSS-bidrag)							350				-125
Överföring pga ändrat ansvar för förskolans hälsovård							20				
Överföring från/till 48:2							-200	400	-200		

Precisering av det generella bidraget

91:2 och 48:2 = särskilda insatser i vissa kommuner och landsting

fr o m 04/05:1 posten **kommunalekonomisk utjämning**

* Inklusive tilläggsanslag ** Står ibland under FiPen och ibland under annan rubrik

Rött betraktas som FiP-konsekvens

Enbart belopp gällande kommande budgetår medtagna

Kommuner

Alla belopp i miljoner kronor

Proposition	96/97:1	97/98:1	98/99:1	99/00:1	00/01:1	01/02:1	02/03:1	03/04:1	04/05:1	05/06:1	06/07:1
Komp för höjd socialbidrags-norm							50				
Äldreförsörjningsstöd							-305				
Allmän förskola							1200				
Kommunkontosystemet (momsreglering)							-22003	-327	475		
Överföring till UO 2 (RSV:s kostn för kommunkontosyst							-2				
Rekryteringsbidrag för vuxna							20				-20
Reform av pensionssystemet							-6481		877		
Handlingsplan hälso- och sjukvården							600	300			

Precisering av det generella bidragetfr o m 04/05:1 posten **kommunalekonomisk utjämning**

Rött betraktas som FiP-konsekvens

Kommuner

91:2 och 48:2 = särskilda insatser i vissa kommuner och landsting

* Inklusive tilläggsanslag ** Står ibland under FiPen och ibland under annan rubrik

Enbart belopp gällande kommande budgetår medtagna

Alla belopp i miljoner kronor

Proposition	96/97:1	97/98:1	98/99:1	99/00:1	00/01:1	01/02:1	02/03:1	03/04:1	04/05:1	05/06:1	06/07:1
Överföring från UO 22 (radio-kom för skydd o säkerhet)								-28	-18	11	35
Besparing/tillskott								-70	3300	2010	
Överföring från UO 16 25:10 (personalförst skolan)									3000	1000	1000
Finansiering av införandebi-drag									617		
Vuxenutbildning									-125	-175	
Underskott LSS-utjämning									-25	-208	126
Gymnasieskolan										225	0
Undervisning barn till asylsökande										50	

Precisering av det generella bidraget

91:2 och 48:2 = särskilda insatser i vissa kommuner och landsting

fr o m 04/05:1 posten **kommunalekonomisk utjämnning**

* Inklusive tilläggsanslag ** Står ibland under FiPen och ibland under annan rubrik

Rött betraktas som FiP-konsekvens

Enbart belopp gällande kommande budgetår medtagna

Kommuner

Alla belopp i miljoner kronor

Proposition	96/97:1	97/98:1	98/99:1	99/00:1	00/01:1	01/02:1	02/03:1	03/04:1	04/05:1	05/06:1	06/07:1
Överföring från UO 16 (personalförstärkning förskolan)											2000
Överföring från UO 16 (utbildning av vuxna)											1220
Rapporteringsskyldighet ej verkställda beslut)											27
Livsmedelstillsyn											-17
Rätt till särskola för vuxna											14
Samhällsinformation (inom sfi)											5
Summa	48572	55366	59976	59140	58851	58552	34781	35790	42602	45165	55161

Bilaga 3.3**Precisering av det generella bidraget**fr o m 04/05:1 posten **kommunalekonomisk utjämning**

Rött betraktas som FiP-konsekvens

Landsting

* Inklusive tilläggsanslag

Enbart belopp gällande kommande budgetår medtagna

Alla belopp i miljoner kronor

Proposition	96/97:1	97/98:1	98/99:1	99/00:1	00/01:1	01/02:1	02/03:1	03/04:1	04/05:1	05/06:1	06/07:1
Anslag föregående år*	12048	15017	17528	18704	18864	19255	17748	8040	7507	12576	12964
Lärarpensioner	80										
Momsreglering	1519	40									
Komp EU-intr/ EU-avgift	-200	-200	-200								
Ändrad skatt bilförmån	178										
Kostnadsfritt insulin	30										
Avgift sjukvård		-400									
Inkontinensartiklar		700	63								
Underskott utjämning		-79									
Sjömansskatt		-111									

Precisering av det generella bidraget

fr o m 04/05:1 posten **kommunalekonomisk utjämning**

Rött betraktas som FiP-konsekvens

Landsting

* Inklusive tilläggsanslag

Enbart belopp gällande kommande budgetår medtagna

Alla belopp i miljoner kronor

Proposition	96/97:1	97/98:1	98/99:1	99/00:1	00/01:1	01/02:1	02/03:1	03/04:1	04/05:1	05/06:1	06/07:1
Felräkning Örebro		-17									
Tillskott enl vårprop		1010	1650	1660	690						2400
Höjning av reducerat basbelopp			-337								
Fordonsskatt				50							
Effekter av skatteförslag				-1550	-964	-1137	1227		254	-190	10
Vård och omsorg					665	7					
Överföring från 91:2						120					
Förstatligande av vårdhögskolorna						-1420					
Överföring från UO 16						123	42	24			
Överföring från UO 9 (tandvård)						405					
Överföring från UO 9 ("Dagmar")						400					

Precisering av det generella bidragetfr o m 04/05:1 posten **kommunalekonomisk utjämning**

Rött betraktas som FiP-konsekvens

Landsting

* Inklusive tilläggsanslag

Enbart belopp gällande kommande budgetår medtagna

Alla belopp i miljoner kronor

Proposition	96/97:1	97/98:1	98/99:1	99/00:1	00/01:1	01/02:1	02/03:1	03/04:1	04/05:1	05/06:1	06/07:1
Överföring UO 9 (nat plan vård)						-5					
Överföring UO 9 (omklassificerade produkter)							69				
Överföring pga ändrat ansvar för förskolans hälsovård							-20				
Överföring till/från 48:2							-100	200	-100		
Kommunkontosystemet (moms-reglering)							-9354	-1040	672		
Överföring till UO 2 (RSV:s kostn för kommunkontosystemet)							-1				
Reform av pensionssystemet							-3119		423		

Precisering av det generella bidraget

fr o m 04/05:1 posten **kommunalekonomisk utjämning**

Rött betraktas som FiP-konsekvens

Landsting

* Inklusive tilläggsanslag

Enbart belopp gällande kommande budgetår medtagna

Alla belopp i miljoner kronor

Proposition	96/97:1	97/98:1	98/99:1	99/00:1	00/01:1	01/02:1	02/03:1	03/04:1	04/05:1	05/06:1	06/07:1
Handlingsplan hälso- och sjukvården							1400	700			
Överföring från UO 22 (radiokom för skydd o säkerhet)								-27	-19	13	33
Viss tandvård för vuxna								485	-174		
Besparing/tillskott								-30	1400	765	
Överföring från UO 25 48:5 (ökad tillgänglighet)									1250		
Finansiering av införandebidrag									683		
Vårdgaranti									700	-200	250
Summa	13655	15960	18704	18864	19255	17748	7892	8352	12596	12964	15657

BILAGA 4

Bilaga 4.1 Bidrag enligt finansieringsprincipen till förskolereformerna *Rätt till barnomsorg för barn till föräldralediga/arbetslösa* och *Allmän förskola*.

Belopp i miljoner kronor.

Intäkterna utgörs av avgifter som föräldrarna betalar.

Netto = Bidrag enligt finansieringsprincipen + intäkt – kostnader

Δkostnad är skillnaden mellan kostnad år x och kostnad år 2002.

TABELL 4.2 EMMABODA

	FiP-bidrag	Intäkt	Kostnad	Intäkt-kostnad	Netto	FiP/kostnad	FiP / Δ kostnad	Förändring kostnad
2006	1,60	8,20	-47,61	-39,41	-37,80	3,4%	-66,2%	1,6%
2005	1,63	7,59	-46,84	-39,25	-37,61	3,5%	-51,2%	7,7%
2004	1,66	7,41	-43,47	-36,06	-34,40	3,8%	-25,3%	-16,4%
2003	1,67	7,44	-52,00	-44,56	-42,89	3,2%	84,9%	3,9%
2002	0,38	7,07	-50,03	-42,96	-42,58	0,8%		8,4%
2001	0,00	6,76	-46,17	-39,41	-39,41	0,0%		17,3%
2000	0,00	6,99	-39,35	-32,36	-32,36	0,0%		-4,2%
1999	0,00	6,64	-41,08	-34,44	-34,44	0,0%		-6,0%
1998	0,00	7,71	-43,70	-36,00	-36,00	0,0%		1,6%

TABELL 4.3 HUDDINGE

	FiP-bidrag	Intäkt	Kostnad	Intäkt-kostnad	Netto	FiP/kostnad	FiP / Δ kostnad	Förändring kostnad
2006	15,34	169,90	-710,48	-540,58	-525,24	2,2%	9,5%	7,3%
2005	15,20	151,76	-662,03	-510,27	-495,07	2,3%	13,4%	5,1%
2004	15,08	133,28	-630,01	-496,74	-481,66	2,4%	18,6%	7,5%
2003	15,04	129,98	-585,93	-455,95	-440,90	2,6%	40,5%	6,8%
2002	3,38	127,26	-548,80	-421,54	-418,15	0,6%		13,5%
2001	0,00	115,27	-483,43	-368,17	-368,17	0,0%		3,1%
2000	0,00	93,92	-468,83	-374,91	-374,91	0,0%		-0,9%
1999	0,00	84,53	-473,02	-388,49	-388,49	0,0%		5,7%
1998	0,00	79,71	-447,69	-367,98	-367,98	0,0%		7,3%

TABELL 4.4 KARLSKRONA

	FiP-bidrag	Intäkt	Kostnad	Intäkt-kostnad	Netto	FiP/kostnad	FiP / Δ kostnad	Förändring kostnad
2006	10,52	83,92	-383,45	-299,53	-289,01	2,7%	13,1%	4,5%
2005	10,52	71,45	-367,09	-295,64	-285,12	2,9%	16,4%	3,3%
2004	10,52	62,85	-355,32	-292,47	-281,95	3,0%	20,1%	8,2%
2003	10,51	58,18	-328,43	-270,25	-259,74	3,2%	41,2%	8,4%
2002	2,38	62,56	-302,94	-240,38	-238,01	0,8%		5,8%
2001	0,00	55,08	-286,38	-231,29	-231,29	0,0%		4,5%
2000	0,00	52,69	-273,93	-221,24	-221,24	0,0%		7,6%
1999	0,00	49,52	-254,57	-205,04	-205,04	0,0%		1,4%
1998	0,00	49,73	-251,02	-201,29	-201,29	0,0%		4,5%

TABELL 4.5 MALMÖ

	Fip-bidrag	Intäkt	Kostnad	Intäkt-kostnad	Netto	Fip/kostnad	Fip / Δ kostnad	Förändring kostnad
2006	46,98	319,61	-1538,95	-1219,34	-1172,36	3,1%	12,0%	6,5%
2005	46,47	261,78	-1445,66	-1183,89	-1137,41	3,2%	15,6%	8,5%
2004	46,29	219,08	-1332,98	-1113,90	-1067,60	3,5%	25,1%	4,2%
2003	46,14	218,28	-1279,71	-1061,43	-1015,29	3,6%	35,2%	11,4%
2002	10,39	218,23	-1148,64	-930,41	-920,02	0,9%		3,3%
2001	0,00	215,43	-1112,04	-896,61	-896,61	0,0%		1,8%
2000	0,00	200,14	-1092,57	-892,43	-892,43	0,0%		4,5%
1999	0,00	209,67	-1045,49	-835,83	-835,83	0,0%		8,0%
1998	0,00	171,30	-967,87	-796,58	-796,58	0,0%		6,5%

TABELL 4.6 STAFFANSTORP

	Fip-bidrag	Intäkt	Kostnad	Intäkt-kostnad	Netto	Fip/kostnad	Fip / Δ kostnad	Förändring kostnad
2006	3,54	35,20	-154,24	-119,04	-115,50	2,3%	8,6%	7,8%
2005	3,53	30,86	-143,02	-112,16	-108,63	2,5%	11,8%	3,2%
2004	3,51	27,41	-138,58	-111,17	-107,66	2,5%	13,8%	8,4%
2003	3,49	26,69	-127,89	-101,19	-97,70	2,7%	23,6%	13,1%
2002	0,79	26,57	-113,10	-86,54	-85,75	0,7%		8,9%
2001	0,00	26,16	-103,83	-77,67	-77,67	0,0%		4,4%
2000	0,00	24,71	-99,45	-74,74	-74,74	0,0%		1,0%
1999	0,00	20,66	-98,46	-77,80	-77,80	0,0%		-5,4%
1998	0,00	23,03	-104,09	-81,06	-81,06	0,0%		7,8%

TABELL 4.7 STRÖMSUND

	Fip-bidrag	Intäkt	Kostnad	Intäkt-kostnad	Netto	Fip/kostnad	Fip / Δ kostnad	Förändring kostnad
2006	2,17	9,75	-62,77	-53,01	-50,84	3,5%	27,2%	1,6%
2005	2,22	8,53	-61,77	-53,24	-51,02	3,6%	31,7%	1,5%
2004	2,26	8,31	-60,86	-52,55	-50,30	3,7%	37,0%	2,4%
2003	2,29	8,68	-59,43	-50,75	-48,46	3,9%	49,2%	8,5%
2002	0,52	8,96	-54,78	-45,82	-45,29	1,0%		5,3%
2001	0,00	7,76	-52,02	-44,26	-44,26	0,0%		-4,6%
2000	0,00	8,01	-54,53	-46,51	-46,51	0,0%		2,8%
1999	0,00	8,32	-53,03	-44,71	-44,71	0,0%		6,0%
1998	0,00	8,58	-50,02	-41,44	-41,44	0,0%		1,6%

TABELL 4.8 ÖSTERSUND

	Fip-bidrag	Intäkt	Kostnad	Intäkt-kostnad	Netto	Fip/kostnad	Fip / Δ kostnad	Förändring kostnad
2006	9,96	66,43	-321,35	-254,92	-244,95	3,1%	20,0%	6,7%
2005	10,01	54,34	-301,20	-246,86	-236,85	3,3%	33,8%	8,4%
2004	10,06	48,99	-277,99	-229,00	-218,94	3,6%	156,4%	2,5%
2003	10,08	49,90	-271,20	-221,30	-211,23	3,7%		-0,1%
2002	2,28	49,84	-271,56	-221,72	-219,44	0,8%		1,9%
2001	0,00	42,43	-266,42	-223,99	-223,99	0,0%		2,3%
2000	0,00	41,30	-260,31	-219,02	-219,02	0,0%		-3,2%
1999	0,00	43,44	-268,93	-225,49	-225,49	0,0%		-2,1%
1998	0,00	45,12	-274,65	-229,53	-229,53	0,0%		6,7%

Bilaga 4.2: Intäkter äldre- och handikappomsorg. Alla kommuner.

Intäkter = avgifter och hyror. Alla belopp i miljoner kronor.

FiP = Bidrag enligt finansieringsprincipen

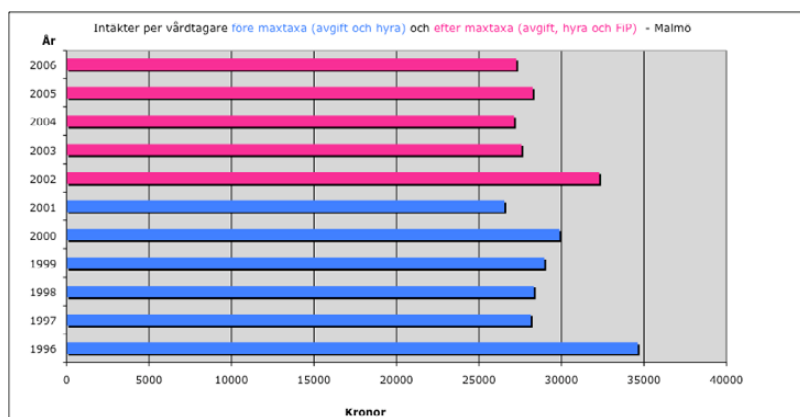
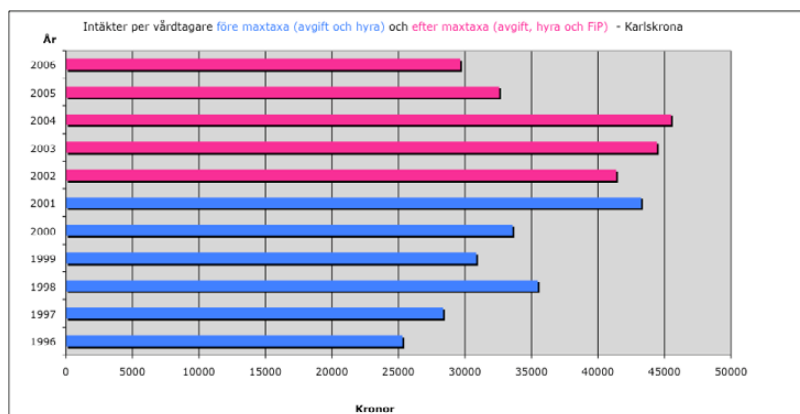
Σ intäkter = intäkter + FiP

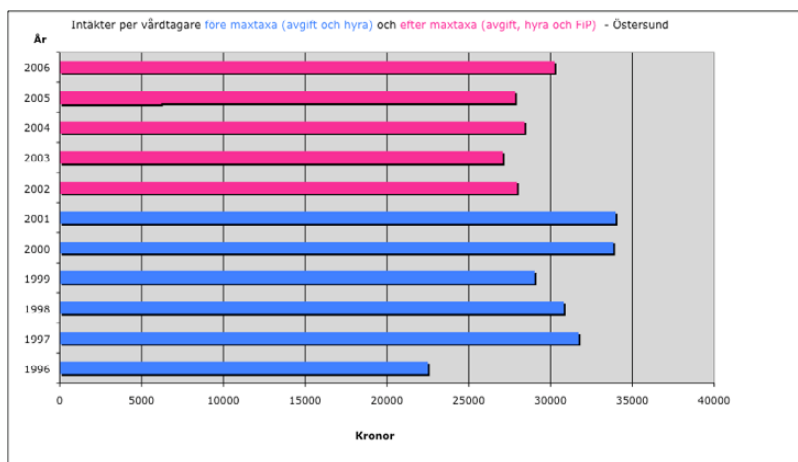
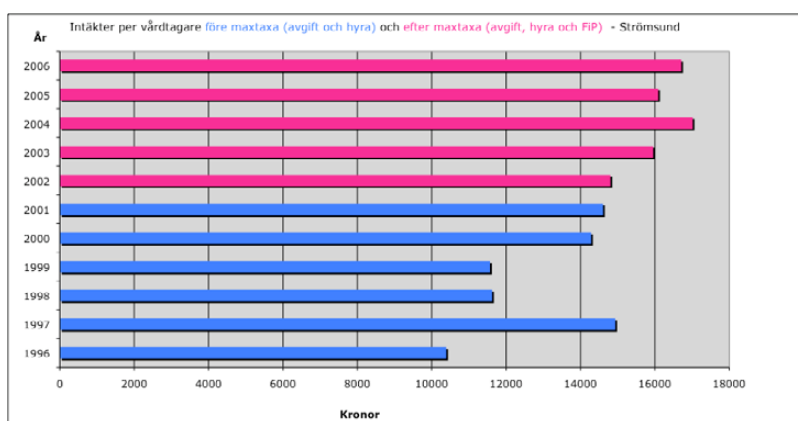
Intäktsbortfall = skillnaden mellan intäkter och intäkterna 2001 uppräknade med 3 procent årligen.

År	intäkter	FiP	FiP/ Σ intäkter	FiP/intäktsbortfall
2006	6508	900	12,1%	43%
2005	6340	900	12,4%	45%
2004	6359	900	12,4%	51%
2003	6291	900	12,5%	57%
2002	6744	775	10,3%	86%
2001	7427			
2000	7223			
1999	6955			
1998	6358			
1997	6458			
1996	6386			

Bilaga 4.3: Intäkter per vårdtagare

Karlskrona, Malmö, Staffanstorps, Strömsund och Östersund. (Diagrammen för Emmaboda och Huddinge finns i rapporten kapitel fyra.)





BILAGA 5

Intervjupersoner

Emmaboda kommun

Ann-Marie Fagerström (s), kommunalråd
Christer Augustinsson, tillförordnad bildningschef
Ingrid Jensen (c), förste vice ordförande KS
Claes Lewander, kommunchef
Eila Medin, socialchef

Finansdepartementet

Åke Nordlander, budgetavdelningen
Kjell Ellström, enheten för kommunal ekonomi

Finansutskottet

Tommy Ternemar (s)
Emma Henriksson (kd)

Hallands Läns Landsting

Catarina Dahlöf, Landstingsdirektör
Gunilla Swanholm, chef för folktandvården Halland

Huddinge kommun

Bo Trygg (m), kommunstyrelsens ordförande
Nicholas Prigorowsky, ekonomichef
Olof Öhman, kommundirektör

Karlskrona kommun

Mats Svensson, ekonomichef
Ingrid Augustinsson-Swennergren, kommunchef
Stefan Peterson, chefsekonom Barn och ungdomsförvaltningen
Anja Eklund, utvecklingschef
Göran Palmér, utbildningsförvaltningen
Maria Person, handikappchef
Helen Wolf, ekonom
Karl-Gösta Svensson (m), kommunalråd
Magnus Johansson (s), kommunalråd

Malmö kommun

Anders Malmquist, stadsdelsförvaltningschef
Inger Nilsson, stadsdirektör
Birgitta Ringnér, stadsdelsförvaltningschef
Anja Sonesson (m), kommunalråd
Jan-Åke Troedsson, ekonomidirektör

Orust kommun

Torbjörn Ljungberg, ekonomichef

Riksrevisionen

Jörgen Nilsson

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

Per Sedigh, ekonom avdelningen för ekonomi och styrning
Maj-Lis Åkerlund, Sektionschef avdelningen för ekonomi och styrning
Clas Ohlsson, chefsekonom
Ilmar Reepalu (s), vice ordförande samt kommunalråd i Malmö

Socialdepartementet

Jennie Hulth, kansliråd
Michael Blom, departementssekreterare

Staffanstorps kommun

Bo Gertsson, produktionschef
Lisbeth Svedenborn, LSS
Ingalill Hellberg, kommundirektör
Unto Järvirova, ekonomichef
Kerstin Storck, kost- och städchef
Gunni Gustavsson-Nilsson, chef äldreomsorgen

Statskontoret

Rickard Broddvall

Strömsunds kommun

Lars Boberg, barn och ungdom
Annelie Svensson, ekonomichef
Karin Stierna (c), kommunalråd
Paul Bergenby, socialchef

Utbildningsdepartement

Mats Miljand, departementsråd

Eva Durhán, skolenheten

Östersunds kommun

Jens Nilsson (s), kommunstyrelsens ordförande

Börje Hoflin, ekonomichef vård och omsorg

Carina Zetterström (c), oppositionsråd

Ante Strängby, biträdande redovisnings- och finanschef

Greger Wikner, budgetchef

Bert Olof Åkerström, biträdande kommundirektör

Janrik Englund, ekonomichef barn och utbildningsförvaltningen

Göran Qvarnström, verksamhetscontroller kommunledningsförvaltningen

Lars-Åke Wallin, säkerhetschef

Finansieringsprincipens tillämpning

Relationerna mellan kommunerna och statens organisationer är många och bildar tillsammans ett närmast oöverskådligt nätverk. Vem som ska göra vad i nätverket regleras genom lagar och en del principer. En sådan princip är finansieringsprincipen, som den här rapporten handlar om. I korthet innebär principen att staten inte bör ålägga kommuner och landsting nya uppgifter utan att de får ekonomiska möjligheter att finansiera dessa med annat än höjda skatter.

Tolkningen och tillämpningen av finansieringsprincipen har diskuterats sedan den tillkom 1993. I den här rapporten går Stellan Malmer och Patrik Zapata med hjälp av två empiriska studier grundligt igenom hur, var, av vem och med vilka konsekvenser finansieringsprincipen tillämpas. En slutsats är att kommunerna inte kompenseras fullt ut ekonomiskt för statliga reformer på kommunområdet. En annan slutsats är att staten inte helt utnyttjar finansieringsprincipens möjligheter till effektiv styrning.

Rapporten ger förståelse för komplexiteten i de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunerna och fyller därmed ett tomrum i forskningen om den offentliga förvaltningen.

Stellan Malmer är filosofie doktor och verksam som universitetslektor, forskare och ställföreträdande prefekt på Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet. Stellan undervisar främst om ekonomistyrning, kalkyler och redovisning. Specialområdet är prissättning i offentliga organisationer, där Stellan de senaste decennierna har forskat om tolkningen av den kommunala självkostnadsprincipen och om kommunala avgifter och taxor. Tidigare forskningsområden har varit budgetprocessen och budgetuppföljning i kommuner.

Patrik Zapata är filosofie doktor och verksam som universitetslektor och forskare på Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet. Patrik undervisar och forskar om varför-frågan ur ett organisationsteoretiskt perspektiv. Tidigare forskningsprojekt har handlat om hur skandaler påverkar organisationer och elevbetygs organisatoriska funktioner. Patrik har också arbetat med att analysera data om landminor i Angola och varit chokladfabrikör i Nicaragua.

RAPPORTER FRÅN RIKSDAGEN		2004/05–2005/06
2004/05:RFR1	TRAFIKUTSKOTTET Transportforskning i en föränderlig värld	
2004/05:RFR2	NÄRINGSUTSKOTTET Statens insatser för att stödja forskning och utveckling i små företag Rapport till riksdagens näringsutskott	
2004/05:RFR3	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Nationella minoriteter och minoritetsspråk	
2004/05:RFR4	SKATTEUTSKOTTET Skatteutskottets offentliga seminarium om skattekonkurrensen den 15 mars 2005	
2005/06:RFR1	JUSTITIEUTSKOTTET Brottsskadeersättning och skadestånd på grund av brott. Undersökning av skillnader mellan beslutad brottsskadeersättning och av domstol sakprövat skadestånd	
2005/06:RFR2	JUSTITIEUTSKOTTET Särskild företrädare för barn Uppföljning om tillämpningen av lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn	
2005/06:RFR3	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Förutsättningarna för småskalig livsmedelsproduktion – en uppföljning	
2005/06:RFR4	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Regeringsmakt och kontrollmakt. Offentligt seminarium tisdagen den 15 november 2005 anordnat av konstitutionsutskottet	
2005/06:RFR5	KULTURUTSKOTTET Statsbidrag till teater och dans En uppföljning av pris- och löneomräkningens konsekvenser	
2005/06:RFR6	UTRIKESUTSKOTTET Utrikesutskottets uppföljning av det multilaterala utvecklingssamarbetet	
2005/06:RFR7	TRAFIKUTSKOTTET Sjöfartsskydd En uppföljning av genomförandet av systemet för skydd mot grova våldsbrott gentemot sjöfarten	
2005/06:RFR8	UTRIKESUTSKOTTET Vår relation till den muslimska världen i EU:s grannskapsområde	
2005/06:RFR9	NÄRINGSUTSKOTTET Näringsutskottets offentliga utfrågning om elmarknaden den 18 maj 2006	

2006/07:RFR1	FINANSUTSKOTTET En utvärdering av den svenska penningpolitiken 1995–2005
2006/07:RFR2	UTRIKESUTSKOTTET OCH MILJÖ- OCH JORDBRUKS- UTSKOTTET Offentlig utfrågning den 12 december 2006 om en gasledning i Östersjön – fakta om projektet – internationell rätt – tillvägagångs- sätt vid tillståndsprövning
2006/07:RFR3	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets uppföljning av flyttning av fordon
2006/07:RFR4	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets offentliga utfrågning om trafiklösningar för Stock- holmsregionen
2006/07:RFR5	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om förutsättningarna för att bedriva småskalig livsmedelsproduktion
2006/07:RFR6	KULTURUTSKOTTET Offentlig utfrågning på temat Var går gränsen för den konstnärliga friheten?
2006/07:RFR7	UTRIKESUTSKOTTET Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik
2006/07:RFR8	SKATTEUTSKOTTET Uppföljning av kvittningsregeln för nystartade företag
2006/07:RFR9	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning på temat hiv/aids torsdagen den 15 februari 2007 (Omtryck, tidigare utgiven som 2006/07:URF4)

2007/08:RFR1	SKATTEUTSKOTTET Inventering av skatteforskare 2007
2007/08:RFR2	TRAFIKUTSKOTTET Offentlig-privat samverkan kring infrastruktur – en forskningsöver- sikt
2007/08:RFR3	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Uppföljning av de fiskepolitiska insatsernas resultat och konsekven- ser för företag inom fiskeområdet
2007/08:RFR4	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning på temat våld mot äldre, den 19 september 2007
2007/08:RFR5	TRAFIKUTSKOTTET Uppföljning av hur stormen Gudrun hanterats inom transport- och kommunikationsområdet
2007/08:RFR6	FÖRSVARsutskottet Utvärdering av 2004 års försvarspolitiska beslut
2007/08:RFR7	SKATTEUTSKOTTET Öppet seminarium om attityder till skatter
2007/08:RFR8	FÖRSVARsutskottet Forskning och utveckling inom försvarsutskottets ansvarsområde

2007/08:RFR9	JUSTITIEUTSKOTTET Uppföljning av Kriminalvårdens behandlingsprogram för män som dömts för våld i nära relationer
2007/08:RFR10	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets offentliga utfrågningar hösten 2007 om trafikens infrastruktur
2007/08:RFR11	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Offentlig utfrågning den 22 november 2007 om tillstånd för digital marksänd tv
2007/08:RFR12	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om förutsättningarna för att låta transportsektorn omfattas av ett system med handel av utsläppsrätter
2007/08:RFR13	SKATTEUTSKOTTET Skatteutskottets uppföljning av skogsbeskattningen
2007/08:RFR14	TRAFIKUTSKOTTET Förnybara drivmedels roll för att minska transportsektorns klimatpåverkan
2007/08:RFR15	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Äldreförsörjningsstödet i dagspressen 2002–2007
2007/08:RFR16	TRAFIKUTSKOTTET Anpassningen av trafikens infrastruktur när klimatet förändras
2007/08:RFR17	RIKSDAGENS UTSKOTT Riksdagens framtidsdag 2008 – konferensrapport
2007/08:RFR18	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning på temat Tillgänglighet inom hälso- och sjukvården
2007/08:RFR19	FINANSUTSKOTTET Finansutskottets offentliga utfrågning Statlig arbetsgivarpolitik och jämställdhet
2007/08:RFR20	NÄRINGSUTSKOTTET OCH KULTURUTSKOTTET Näringsutskottets och kulturutskottets offentliga utfrågning om upphovsrätt på Internet
2007/08:RFR21	TRAFIKUTSKOTTET OCH FÖRSVARsutskOTTET Trafikutskottets och försvarsutskottets offentliga utfrågning om IT-säkerhet
2007/08:RFR22	FÖRSVARsutskOTTET Försvarsutskottets offentliga utfrågning om kärnvapen och radiologiska hot
2007/08:RFR23	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Utvärdering av det kommunala partistödet
2007/08:RFR24	KULTURUTSKOTTET Kulturutskottets offentliga utfrågning om de fem nationella minoriteternas kultur
2007/08:RFR25	FÖRSVARsutskOTTET Försvarsutskottets offentliga utfrågning om utvärdering av 2004 års försvarspolitiska beslut
2007/08:RFR26	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets offentliga utfrågning om godstransporter

2008/09:RFR1	KULTURUTSKOTTET Uppföljning av pensionsvillkoren inom scenkonstområdet
2008/09:RFR2	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning på temat hemlöshet den 17 september 2008
2008/09:RFR3	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Uppföljning av statens insatser inom havsmiljöområdet
2008/09:RFR4	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Fiskpopulationer i svenska vatten. Hur påverkas de av fiske, övergödning och miljögifter?
2008/09:RFR5	TRAFIKUTSKOTTET Inventering av pågående forskning inom transportområdet 2008
2008/09:RFR6	SKATTEUTSKOTTET Inventering av skatteforskare 2009
2008/09:RFR7	FÖRSVARsutskottet Försvarsutskottets offentliga utfrågning om förhållandena i Afghanistan
2008/09:RFR8	CIVILUTSKOTTET Bortförda och kvarhållna barn i internationella förhållanden – En uppföljning
2008/09:RFR9	JUSTITIEUTSKOTTET Uppföljning av kvinnor intagna i kriminalvårdsanstalt
2008/09:RFR10	KULTURUTSKOTTET Kulturutskottets offentliga utfrågning om kultur som kreativ tillväxtkraft