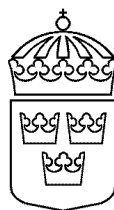


# Förslag till riksdagen

## 2002/03:RR21

### Riksdagens revisorers förslag om staten och kommunerna



2002/03  
RR21

---

## 1 Utgångspunkter för revisorernas förslag

Riksdagens revisorer har på förslag av riksdagens finansutskott granskat statens styrning av kommunerna. I denna skrivelse redovisas revisorernas samlade bedömningar om förhållandet mellan staten och kommunerna. Revisorernas underlag utgörs av tre tidigare förslag till riksdagen, en revisionsrapport och två forskarrapporter av docent Magnus Wikström och fil dr Linda Andersson respektive docent Anders Lidström och fil dr Kerstin Kolam. Forskarrapporterna har utarbetats på uppdrag av revisorerna.

Revisorernas förslag till riksdagen avsåg livsmedelstillsynen, skolan och äldreomsorgen. Förslagen finns i bilagorna 1–3 till denna skrivelse. Revisorernas rapport om redovisning av statsbidrag till kommunerna finns i bilaga 4. Rapporten har remissbehandlats. Remissinstansernas synpunkter redovisas i den följande texten.

Forskarrapporterna avser dels statens ekonomiska styrning av kommunerna, dels ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna. Rapporterna finns i bilagorna 5 och 6. Forskarrapporterna behandlades vid en hearing den 12 februari 2003. Vilka som deltog vid hearingen framgår av bilaga 7. Synpunkter från hearingen har beaktats och redovisas i texten.

De underlag som revisorerna har tagit fram visar att det finns flera oklarheter i statens relation till kommunerna. Det handlar bl.a. om oklara effekter av nuvarande bidragssystem, kommunernas resurser och individers rättssäkerhet. Men det handlar också om oklara ansvarsförhållanden mellan staten och kommunerna. Sammantaget kan detta bidra till effektivitetsproblem inom olika områden och försvårar medborgarnas möjlighet att utkräva ansvar för resultatet. Utifrån resultatet av granskningarna och rapporterna är revisorernas utgångspunkt i denna skrivelse målkonflikten mellan den kommunala självstyrelsen och kommunernas uppgift att förverkliga nationell politik på lokal nivå.

Den kommunala självstyrelsen innebär att kommuner kan bestämma över sina egna angelägenheter. Självstyrelsen är dock inte total, utan kan inskränkas i väsentliga avseenden. Självbestämmandet sker alltid inom ramen för staten genom de beslut som riksdagen fattar. En alltför långtgående kommu-

nal självstyrelse anses leda till stora olikheter mellan kommunerna, bl.a. eftersom de ekonomiska förutsättningarna avsevärt skiljer sig åt mellan olika kommuner.

Olika delar av välfärdspolitiken syftar bl.a. till att alla medborgare har vissa grundläggande sociala rättigheter oavsett individernas ekonomiska resurser och var i landet de är bosatta. Individer ska också behandlas lika. Rättigheterna befästs genom lagstiftning inom olika områden. Kommunerna har ansvar för att tillförsäkra medborgarna många rättigheter, t.ex. äldre- och barnomsorg. Inom vissa områden finns även sanktioner gentemot de kommuner som inte uppfyller åtaganden. Riksdagen beslutade 2002 om att införa en sanktionsavgift på upp till 1 miljoner kronor för kommuner som vägrar följa domstolsutslag i fråga om den enskildes rätt till bidrag eller stöd.

Enligt revisorernas bedömning kommer de demografiska förändringarna, med en stor ökning av antalet äldre, att påverka genomförandet av bl.a. rättighetsbaserad lagstiftning. Allt färre ska försörja allt fler. Befolkningsomflyttningar innebär redan i dag att vissa kommuner har en betydande befolkningsminskning. Därtill kommer svårigheter med att rekrytera personal inom centrala samhällsfunktioner som bl.a. vård, omsorg och skola. Dessa verksamheter är personalkrävande, vilket innebär att möjligheterna till att höja produktiviteten sannolikt är mindre i dessa verksamheter än i många andra delar av ekonomin.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

## 2 Revisorernas iakttagelser om oklarheter

### 2.1 Nuvarande bidrags- och utjämningsystem

Staten påverkar kommunernas ekonomi genom regleringar av vad som får beskattas och genom olika bidragssystem. De samhällsekonomiska motiv som finns för statens påverkan grundas på bedömningar om rättvisa och likvärdighet, riskdelning samt förhållandet att kommunala beslut både kan påverka andra kommuner och andra nivåer inom den offentliga sektorn.

Av forskarrapporten Statens ekonomiska styrning av kommunerna 1992–2002 framgår att det är oklart hur staten påverkar kommunerna genom utformningen av bidrags- och utjämningsystemen. Det är också oklart om nuvarande bidragssystem ger kommunerna tydliga drivkrafter att tillhandahålla de tjänster som nationell lagstiftning förutsätter. Eftersom komplexiteten är betydande är det mycket svårt att förstå och överblicka bidrags- och utjämningsystemen<sup>1</sup>.

Oklarheterna beror bl.a. på bidragens utformning och beräkningsgrunder samt att olika delar i bidragssystemen överlappar varandra. Många bidrag är dessutom temporära. Både villkor och beräkningsgrunder varierar för olika typer av bidrag. Ibland utgår dubbel kompensation för samma förhållande. Exempelvis kompenseras kommuner för befolkningens åldersstruktur både i utjämningsystemet och i den åldersrelaterade delen i det generella statsbidragssystemet. I vilken mån sådana effekter uppmärksammas och beaktas när nya bidrag införs är oklart.

Olika regleringar och bidrag kan även motverka varandra. Ett sådant exempel är att vissa kommuner gick miste om bidraget till förstärkning av personal i skola och fritidshem, ”Wärnerssonspengarna”, bl.a. beroende på att de strävade efter att uppfylla kommunallagens krav på en budget i balans. Vissa kommuner som försökte åtgärda budgetunderskott hade inte möjligheter att öka kostnaderna genom att anställa mer personal inom skolan.

Utjämningsystemet har utretts vid ett flertal tillfällen. I många utredningar har kritik framförts, men det har visat sig vara svårt att finna lösningar på problemen. Kritiken har framför allt rört kostnadsutjämningsmetoder och faktorer som har använts har ansetts vara subjektivt valda.

Regeringen har framhållit att det finns ett fortlöpande behov av att utveckla och följa upp utjämningsystemet. Många förändringar av systemet har genomförts. Den senaste förändringen syftade till att ge bättre överblick över systemet. Samtidigt har förändringarna kringgärdats med övergångsbestämmelser över långa tidsperioder för att mildra verkningarna av förändringarna. Detta försvårar möjligheten att bedöma systemets effekter ytterli-

<sup>1</sup> Utjämningsystemet består av inkomstutjämnning, kostnadsutjämnning och införanderegler. Systemet ska vara statsfinansiellt neutralt. Det innebär att de utjämningsbidrag som vissa kommuner och landsting erhåller finansieras med utjämningsavgifter som övriga kommuner och landsting erlägger.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

gare eftersom förändringarna inte tillåts verka fullt ut. Sammantaget är det oklart om genomförda förändringar har bidragit till bättre överblick över systemet. Forskarrapporten pekar på motsatsen. Komplexiteten har ökat.

Vid hearingen uppmärksammades ytterligare problem med de nuvarande statsbidrags- och utjämningsystemen. Flera deltagare ansåg att beräkningsgrunderna i utjämningsystemet behöver omprövas. Nuvarande beräkningsgrunder ansågs inte avspegla skillnader mellan utgifter i olika kommuner. Det gäller t.ex. skillnader mellan pensionsutgifter i kommunerna. Belastningen kommer att variera mellan kommunerna beroende på om avsättningar har genomförts eller inte. Krav på att kommunsektorns pensionsskulder ska fonderas har varierat. Under 1970-talet avskaffades krav på fondering av pensionsskulder. Kravet återinfördes 1998.

En annan synpunkt vid hearingen var att marknadslönerna varierar mellan kommunerna, vilket i sin tur påverkar de löner som kommuner får betala. Kommuner med ett högt marknadslöneläge måste betala högre löner till kommunalt anställd personal för att säkerställa personalbehovet. I utjämningsystemet tas ingen hänsyn till att det kommunala löneläget varierar.

En deltagare vid hearingen menade att det är svårt att göra betydande förändringar i utjämningsystemet utan att syftet med systemet går förlorat.

Sammanfattningsvis kan sägas att det är oklart hur staten påverkar kommunerna genom nuvarande bidrags- och utjämningsystem. Det är även oklart om systemen bidrar till att skapa tillräckliga incitament för kommunerna att tillhandahålla de tjänster som nationell lagstiftning förutsätter. Överblick över systemen saknas eftersom komplexiteten är betydande.

## 2.2 Effekter av det generella statsbidraget

Det generella statsbidraget ska enligt regeringen utgöra ett allmänt finansiellt stöd till kommuner och landsting. Bidraget används också för ekonomiska regleringar mellan kommunsektorn och staten genom att den s.k. finansieringsprincipen tillämpas. Principen innebär att kommuner och landsting inte ska ges nya eller obligatoriska uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa utan att höja skatten. Regleringar sker efter förhandling mellan staten, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Regleringen sker vid ett tillfälle med utgångspunkt från den beräknade kostnadsnivån vid tidpunkten då verksamhetsförändringen genomförs.

I revisorernas rapport om redovisning av statsbidrag till kommunerna framgår att 26 regleringar har genomförts mellan stat och kommun sedan 1997. Beloppen har varierat mellan 2 miljoner kronor och 22 miljarder kronor. Den största regleringen avsåg kommunernas inbetalningar till mervärdesskattesystemet inom det s.k. kommunkontosystemet.

Det är oklart på vilket sätt dessa regleringar påverkar syftet med det generella statsbidraget, dvs. att utgöra ett allmänt finansiellt stöd till kommunerna. Ingen hänsyn tas till förändringar som inträffar efter genomförd reglering. Efterfrågan på den reglerade tjänsten kan ändras, vilket kan innebära att den ursprungliga kompensationen inte räcker till för att tillgodose behoven eller att behoven överkompenseras. Om den ursprungliga kompensationen inte räcker till för många reglerade tjänster finns risk för att det generella

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

statsbidraget efterhand blir så urholkat att det är oklart i vilken mån bidraget kan betraktas som ett finansiellt stöd.

Av revisorernas granskning av statens styrning av skolan framgår att Skolverket har analyserat effekter av den åldersrelaterade delen av det generella statsbidraget, "Perssonpengarna". Skolverkets första undersökning byggde på en enkät. Resultatet visade att pengarna hade gått till att förhindra nedskärningar och i viss mån göra satsningar. De senaste två utvärderingarna hade karaktären av statistiska analyser. De resultat som framkom visade att endast marginella ökningarna kunde spåras som ett resultat av satsningen. Dessa analyser var dock behäftade med stor osäkerhet. I Skolverkets utvärdering utgick verket från att hela medelstillskottet avsåg skolan. Enligt regeringen skulle medlen också användas till vård och omsorg. Men även inom äldreomsorgen är det, enligt revisorernas granskning, svårt att bedöma effekterna av "Perssonpengarna".

Sammanfattningsvis konstateras att det är oklart i vilken omfattning det generella statsbidraget utgör ett allmänt finansiellt stöd till kommunerna. Det generella statsbidraget används även för ekonomiska regleringar mellan kommunsektorn och regeringen. Regleringarna genomförs vid ett tillfälle och tar inte hänsyn till en eventuellt förändrad efterfrågan av reglerade tjänster. Detta kan leda till både över- och underkompensation.

Effekterna av den åldersrelaterade delen av det generella statsbidraget som skulle användas till vård, skola och omsorg är oklar. Varken inom skolan eller äldreomsorgen kan effekter säkerställas.

### 2.3 Effekter av specialdestinerade statsbidrag

Nya specialdestinerade statsbidrag har införts under senare delen av 1990-talet och början av 2000-talet. I forskarrapporterna betraktas detta förhållande som ett uttryck för att statens behov av att styra kommunerna har ökat.

I revisorernas granskning av skolan uppmärksammas att andelen specialdestinerade statsbidrag under senare år har ökat kraftigt. Revisorerne konstaterade att regeringen har ställt upp preciserade villkor för att kommunerna ska få del av de specialdestinerade statsbidragen. Ett sådant förfaringsätt försvårar, enligt revisorernas bedömning, kommunernas planering. Det är oklart vilka analyser som ligger till grund för regeringens bedömningar av behoven. Preciserade villkor förutsätter att kommunerna kan avsätta resurser för bidragsadministration.

Liknande resonemang finns också i revisorernas granskning av äldreomsorgen. Inom äldreomsorgen har dock inte användningen av specialdestinerade statsbidrag varit lika omfattande som inom skolan.

Det finns en rad oklarheter vad gäller den ökade användningen av specialdestinerade medel för skolan. Det saknas analyser av hur kommunernas möjligheter att bedriva sin verksamhet påverkas av den ökade andelen specialdestinerade statsbidrag. Även inom äldreomsorgen är det svårt att bedöma effekter av specialdestinerade statsbidrag.

Revisorernas granskning av skolan visar också att specialdestinerade bidrag har införts, men inte förbrukats i avsedd omfattning. Skolverket har t.ex. haft ansvar för att bidra till kompetensutveckling av skolans personal. Medel

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

som har avsatts för detta ändamål har bara delvis fördelats, vilket under många år ledde till stora anslagssparanden.

I sina förslag till riksdagen föreslog revisorerna att regeringen skulle granska effekterna av specialdestinerade statsbidrag både inom skolan och äldreomsorgen. Riksdagen avslög emellertid revisorernas förslag.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har i ett särskilt yttrande till revisorerna kritiserat den kraftiga ökningen av specialdestinerade statsbidrag. Förbunden anser att sådana bidrag minskar det kommunala självbestämmandet och gör det svårare för kommunerna att planera sin verksamhet. Bidragen kan dessutom leda till felaktiga prioriteringar. Enligt förbunden skapar bidragen både onödigt byråkrati och omfattande krav på uppföljning av hur förhållandevis små belopp har använts.

Sammantaget konstaterar revisorerna att det är svårt att bedöma effekter av de specialdestinerade statsbidragen.

## 2.4 Redovisning av statsbidrag

Regeringens princip för statsbidragsgivning till kommuner och landsting är att bidragen ska ges som generella statsbidrag, även om specialdestinerade statsbidrag kan vara motiverade i vissa fall. Av revisorernas rapport om redovisning av statsbidrag till kommunerna framgår att regeringen inte vid något tillfälle redovisat fördelningen mellan generella och specialdestinerade statsbidrag i ett sammanhang.

Av rapporten framgår att statsbidrag till kommuner och landsting redovisas på skilda sätt i officiell statistik och offentligt tryck. Vad som ingår i de olika uppgifterna är ofta oklart. Det finns också oförklarade skillnader mellan uppgifter från regeringen, Ekonomistyrningsverket och Statistiska centralbyrån.

I redovisningen av det generella statsbidraget har exempelvis kommunernas inbetalningar till mervärdesskattekontot inom det s.k. kommunkontosystemet ingått. Detta har inte tydligt framgått av regeringens redovisning av det generella statsbidraget i olika budgetpropositioner, redovisningar av Ekonomistyrningsverket eller Statistiska centralbyråns räkenskapssammandrag. Riksdagen har dock fattat ett beslut som innebär att systemet har förändrats fr.o.m. den 1 januari 2003. Som en följd av beslutet ska det generella statsbidraget minskas. Kommuner och landsting behöver inte göra några särskilda inbetalningar.

Uppgifter från Statskontoret visar att det 2001 fanns ett 70-tal anslag där medel hade överförts till kommuner och landsting. Det framgick dock inte av anslagens rubricering och ändamål att medel kunde överföras till kommuner och landsting. Utbetalningar till kommunsektorn hade dock registrerats från dessa anslag. Dessa anslag uppgick till drygt 5 miljarder kronor.

Dessutom konstateras att statsbidrag inte har definierats trots att begreppet används i gällande reglering och officiell statistik.

Revisorerna har också funnit att det är oklart vilken myndighet som är ansvarig för uppgifter i nationalräkenskaperna. Enligt förordningen om den officiella statistiken är Statistiska centralbyrån statistikansvarig myndighet. Ekonomistyrningsverket ska enligt sin instruktion sammanställa och beräkna

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

statens totala inkomster och utgifter i nationalräkenskapstermer. Olika beräkningar överensstämmer dock inte.

I rapporten föreslog revisorerna att

- regeringen ska definiera begreppet statsbidrag
- regeringen ska tydliggöra myndigheternas ansvar
- regeringen ska tydliggöra vad som ingår i redovisningen
- regeringen ska redovisa de specialdestinerade statsbidragen i ett sammanhang
- de statistikansvariga myndigheterna ska förklara skillnader mellan olika uppgifter.

Av de tillfrågade remissinstanserna tillstyrkte Statskontoret, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet revisorernas förslag.

Statistiska centralbyrån tillstyrkte revisorernas förslag att begreppet statsbidrag behöver definieras. Ekonomistyrningsverket och Statistiska centralbyrån påpekade att de arbetar med att beskriva statistiken på ett bättre sätt. Samtidigt framhöll både Ekonomistyrningsverket och Statistiska centralbyrån att ytterligare insatser kräver mer resurser. Statistiska centralbyrån menade att revisorernas förslag bl.a. inryms inom verkets handlingsplan för förbättrad redovisning av officiell statistik. Åtgärderna ryms dock inte inom Statistiska centralbyråns nuvarande anslagsramar.

Statskontoret framhöll att det finns problem med att ansvaret för den ekonomiska statistiken är delat mellan många myndigheter. Enligt Statskontoret har Internationella valutafonden genomfört en studie av den svenska ekonomiska statistiken och särskilt framhållit att statistiken över den offentliga sektorns ekonomi behöver förbättras. Statistiska centralbyrån menade att verket borde få ett samlat ansvar för redovisning av den offentliga sektorns finanser i enlighet med Internationella valutafondens manual "Government Finance Statistics". Förslaget har lämnats i betänkandet Utveckling och förbättring av den ekonomiska statistiken (SOU 2002:118).

Ekonomistyrningsverket anser däremot att det inte finns oklara ansvarsförhållanden vad gäller den statliga statistikproduktionen.

Sammanfattningsvis konstateras att regeringens, Ekonomistyrningsverkets och Statistiska centralbyråns redovisning av statsbidrag till kommunerna är oklar. Vad som ingår i olika uppgifter framgår inte alltid. Skillnader mellan olika uppgifter förklaras inte heller. I budgetpropositionen saknas en samlad redovisning av de specialdestinerade statsbidragen. Regeringen har inte definierat begreppet statsbidrag. Ansvarsfördelningen mellan nationalräkenskaperna vid Statistiska centralbyrån och Ekonomistyrningsverket är oklar.

## 2.5 Balanskravet

Av forskarrapporten om statens ekonomiska styrning framgår att många kommuner troligtvis inte kommer att uppfylla kommunallagens krav på en budget i balans under treårsperioden 2000–2002. Balanskravet innebär att kommunernas intäkter måste överstiga kostnaderna. När underskott uppstår ska det egna kapitalet återställas de två närmaste åren såvida inte synnerliga skäl föreligger.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Enligt forskarna har begreppet synnerliga skäl inte tydligt definierats. Forskarna pekar på att i förarbetet till kommunallagen (prop. 1990/91:117) redovisas att synnerliga skäl är en lokal bedömning som ska prövas i den politiska processen i enskilda kommuner och landsting. Frågan om man följer lagen eller inte blir då något som enskilda kommuner och landsting får avgöra.

Staten har inte infört några sanktioner vid överträdelser av kravet på budget i balans, vilket enligt forskarna innebär risk för att regleringar av under-skott inte behöver genomföras.

Syftet med balanskravet är att åstadkomma en god ekonomisk hushållning och stabilitet i de offentliga skulderna. Det är dock oklart om syftet med kravet uppfylls eftersom riksdagen inte har fastställt några sanktioner vid överträdelse och att frågan om synnerliga skäl föreligger ska avgöras lokalt.

Av forskarrapporten om ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner framgår att krav på budget i balans även finns i Frankrike. Om en kommun vägrar att rätta sig efter detta kan ett statligt organ överta beslutanderätten i budgetfrågor.

Under hearingen framkom olika uppfattningar om balanskravet. Några deltagare ansåg att kravet var viktigt för att uppnå god ekonomisk hushållning i kommunerna. Andra påpekade att alltför många kommuner inser att det inte händer någonting om kravet på en budget i balans inte efterlevs. Det skulle kunna leda till att kommunernas skuldsättning ökar, vilket kan påverka de samlade offentliga skulderna.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet anser att uppfattningen om att kommunerna inte tar balanskravet på allvar är ogrundad. Där- emot tar omställningar tid. Regelverket bör, enligt förbunden, ändras så att det framgår vilken lägsta godtagbara nivå på ekonomiskt resultat som gäller i ett längre tidsperspektiv.

Förbunden anser att en orsak till att kommunerna inte klarar av att leva upp till balanskravet är att sektorn är underfinansierad i förhållande till de poli- tiska ambitionerna. Denna situation kan kräva att den rimliga välfärdsnivån omdefinieras.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet anser att det är vik- tigt att balanskravet prövas i den demokratiska processen på lokal nivå.

Sammanfattningsvis konstateras att innebörden av kommunallagens krav på budgetbalans är oklar. Det kan finnas synnerliga skäl för att bryta mot lagen. Vad som är synnerliga skäl avgörs i den berörda kommunen eller landstinget. Riksdag och regering har inte infört några sanktioner gentemot de kommuner eller landsting som bryter mot kommunallagens krav.

## 2.6 Kommunernas resurser och den enskildes rättssäkerhet

Det är oklart om kommunerna har tillräckliga resurser för att fullgöra sina uppgifter. I forskarrapporten om ansvarsfördelningen mellan stat och kom- muner framhålls att frågan om kommunernas resurser är en omtvistad fråga i alla europeiska stater. Genomgående anser kommunföreträdare att kommu- ner inte får full kompensation för de åtaganden de utför på uppdrag eller delegation från staten. I Spanien och Portugal har kommuner vägrat åta sig

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**



uppgifter som staten önskat överföra till dem. De har inte ansett sig få full kompensation för uppgifterna.

I revisorernas granskning av äldreomsorgen genomförde f.d. hovrättslagmannen Anders Thunved en analys av det rättsliga åtagandet för äldre enligt socialtjänstlagen. Han konstaterade på grundval av domar i Regeringsrätten att brist på resurser inte kan åberopas som grund för att neka den enskilde sina lagliga rättigheter.

När det gäller äldreomsorgen finns det allvarliga brister i fråga om de äldres rättssäkerhet. Revisorerna uppmärksammade att i början av år 2000 fanns det 2 800 beslut om bistånd som inte hade verkställts av kommunerna. Därutöver fanns 2 000 beslut som hade fattats på oriktiga grunder. I flera fall är också beslutsgången svår att följa på grund av allvarliga brister i dokumentationen. Dessutom fanns 21 ej verkställda domar. Problemen rör i stor utsträckning äldreboende. Revisorerna föreslog att regeringen skulle återkomma till riksdagen med förslag till åtgärder för att komma till rätta med bristande verkställighet och oriktiga biståndsbeslut. Riksdagen tillkännagav revisorernas förslag (bet. 2002/03:SoU9, rskr. 84).

Granskningen visade också att det finns avsevärda skillnader mellan olika kommuner i fråga om utbyggnaden av äldreomsorgen. Skillnaden avser den totala utbyggnaden, kombinationen av insatser och kostnader. Dessa skillnader kunde inte förklaras med vare sig antalet äldre, skattekraft eller politisk majoritet. Revisorerna ansåg därför att det behövs mer ingående analyser av resursanvändningen inom olika kommuner för att kunna avgöra om åtagandet ryms inom de tillgängliga resurserna. Analyserna bör sedan ligga till grund för diskussioner om hur tillgängliga resurser bättre ska kunna tas till vara inom kommunernas äldreomsorg.

Även i revisorernas granskning av skolan fastslogs att det råder mycket stora skillnader mellan olika kommuners satsningar på undervisning. Revisorerna föreslog att regeringen skulle analysera hur finansieringen påverkar utbildningsresultat och studiemiljö.

De förslag som revisorerna lämnade till riksdagen om analyser av resursanvändningen inom äldreomsorgen och skolan resulterade emellertid inte i några tillkännagivanden från riksdagen.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet anser att kommunernas nuvarande uppdrag är underfinansierat, trots att skattehöjningen 2003 är den största på 25 år. Vidare framhålls vikten av att kommunerna får stabila planeringsförutsättningar, att utrymme skapas för lokala anpassningar och prioriteringar. Slutligen menade förbunden att kostnadsdrivande detaljreglering ska undvikas och möjligheterna till avgiftsfinansiering ses över.

Vid hearingen kommenterades frågan om effekter av rättighetslagstiftningen. Synpunkter framfördes om att domstolarnas kontroll över kommunerna har ökat genom rättighetslagstiftningen och annan lagstiftning med inslag av rättighetslagstiftning. Detta har inneburit att enskilda i dag vänder sig till länsrätten för att få domstolsutslag på rättigheter som t.ex. äldre- och barnomsorg. Kommunernas möjligheter att påverka servicenivån har därigenom minskat. Även en diskussion om omfattningen av den rättighetsstyrda verksamheten efterlystes. När en allt större del av kommunernas verksamhet

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

grundas på rättighetslagar behöver effekter på ekonomi och annan verksamhet analyseras.

Sammanfattningsvis konstateras att det är oklart om kommunerna har tillräckliga resurser för att fullgöra sina uppgifter. Det saknas exempelvis analyser av resursanvändningen inom kommunerna vad gäller skolan och äldreomsorgen. Det finns samtidigt allvarliga brister i fråga om de äldres rättssäkerhet. Många beslut om bistånd har inte verkställts. Beslut har också fattats på oriktiga grunder. Brist på resurser kan inte åberopas som ett skäl för att neka den enskilde sina lagliga rättigheter enligt socialtjänstlagen.

## 2.7 Statlig tillsyn och den enskildes rättssäkerhet

Revisorernas granskningar av skolan visar att den statliga tillsynen över verksamheter i kommunerna behöver förbättras. Brist på tillsyn i skolan har lett till att enskildas rättssäkerhet har åsidosatts.

Justitieombudsmannen (JO) har kritiserat Skolverket för bristfällig handläggning av ett ärende. Skolverket har underlåtit att utreda ett ärende där kommunen hade fördröjt handläggningen genom att inte fatta beslut.

Skolverket har redovisat att missförhållanden ofta har förekommit i flera år innan de anmälades till Skolverket. Men det var inte givet att alla anmälningar om missförhållanden ledde till tillsynsinsatser. När Skolverket bedömde att anmälningar kunde ersättas med förbättringsinsatser registrerades anmälan inte som ett tillsynsärende. Mot denna bakgrund föreslog revisorerna att var och en som är verksam inom skolväsendet borde vara skyldig att anmäla uttalade missförhållanden i skolorna till Skolverket. En bestämmelse om anmälningsplikt borde, enligt revisorerna, lagfästas. Riksdagen avsåg revisorernas förslag (bet. 2002/03:UbU03, rskr. 2002/03 rskr. 108, 109).

Sammanfattningsvis kan sägas att det finns exempel på att brist på statlig tillsyn inom skolan har lett till att enskildas rättssäkerhet har åsidosatts. Alla anmälningar till Skolverket om missförhållanden har inte alltid registrerats som ett tillsynsärende som lett till tillsynsåtgärder.

## 2.8 Statens styrning av verksamheter som bedrivs i kommuner

### *Regeringen*

Det finns oklarheter i regeringens styrning av de myndigheter som ansvarar för frågor som rör verksamheter i kommunerna.

Revisorernas granskning av livsmedelstillsynen visar att regeringen behöver vidta många åtgärder för att skapa förutsättningar för en effektiv tillsynsverksamhet. Livsmedelstillsynen i Sverige har varit föremål för flera utredningar sedan 1994. Det finns således ett omfattande underlag, ett kommittébetänkande, två granskningar från Riksdagens revisorer, en granskning från Riksrevisionsverket och en rapport från Livsmedelsverket som visar att regeringen bl.a. behöver ta ställning till hur verksamheten ska finansieras.

I sin senaste granskning lämnade revisorerna totalt tio förslag till riksdagen som syftade till att förbättra livsmedelstillsynen. Riksdagen tillkännagav samtliga förslag. Därutöver biföll riksdagen ytterligare ett förslag från ut-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

skottet på grundval av revisorernas förslag (bet. 2001/02: MJU22, rskr. 2001/02: 122). Riksdagens tillkännagivanden lämnades i juni 2002. I maj 2003 hade regeringen inte presenterat någon proposition för riksdagen.

Granskningen av skolan visade att regeringen har omvandlat Skolverket från en liten kunskapsorganisation till ett av sina viktigaste organ för att förmedla bidrag till kommunerna. Revisorerna föreslog att Skolverkets uppdrag skulle inriktas mot uppföljning, utvärdering och tillsyn.

Den 1 mars 2003 delades Skolverket i två myndigheter, Statens skolverk och Myndigheten för skolutveckling (prop. 2002/03:1, bet. 2002/03: UbU1, rskr. 35). Uppgifterna för Statens skolverk renodlas mot tillsyn och kvalitetsgranskning.

När det gäller skolan pågår vissa försök med att minska regelstyrningen genom att avskaffa timplanen medan användningen av specialdestinerade statsbidrag ökar.

Regeringen har enligt skollagen (1985:1100) eller föreskrifter som är utfärdade på grundval av lagen rätt att ingripa mot en kommun som grovt eller under längre tid åsidosätter sina skyldigheter enligt lagen. Kommunen får då bekosta åtgärderna. Denna åtgärd har emellertid inte använts.

Revisorernas granskning av äldreomsorgen visar att regeringen från och med 2002 har givit Socialstyrelsen möjligheter att utfärda föreskrifter om verkställigheten av socialtjänstlagen. Socialstyrelsen har hittills utfärdat allmänna råd om äldreomsorgen, trots att verket i sina uppföljningar och utvärderingar har uppmärksammat brister inom den kommunala äldreomsorgen. Allmänna råd är inte rättsligt bindande.

I sitt förslag till riksdagen föreslog revisorerna bl.a. att regeringen aktivt bör följa upp i vilken mån Socialstyrelsens vidgade rätt leder till att äldreomsorgens nationella mål förs ut och följs upp. Riksdagen tillkännagav revisorernas förslag.

#### *Myndigheterna*

Myndigheterna kan inom sina respektive ansvarsområden påverka kommunerna genom regler, tillsyn samt uppföljning och utvärdering. Revisorerna har i sina granskningar funnit att regeringen har lämnat varierande befogenheter till myndigheterna att påverka verksamheterna i kommunerna.

Regeringen har givit Livsmedelsverket långtgående befogenheter att leda och samordna den kommunala tillsynsverksamheten. Verket har däremot inte använt sina möjligheter att påverka de kommuner som bedriver tillsyn i en alltför liten omfattning. Exempelvis kan Livsmedelsverket återta tillsynsansvar för anläggningar som står under kommunalt tillsynsansvar. Verket har dock aldrig använt denna möjlighet vid konstaterade brister i den kommunala tillsynen. Livsmedelsverket har även rätt att inspektera anläggningar som står under kommunal tillsyn genom s.k. normgivande inspektioner. Sådana inspektioner hade, när revisorerna genomförde sin granskning överlag minskat.

Till skillnad från Livsmedelsverket har Socialstyrelsen haft ett relativt snävt normgivningsmandat vad gäller äldreomsorgen. Socialstyrelsen har dessutom på eget initiativ snävat in sitt mandat ytterligare. Detta har inneburit att kommunerna inte har givits någon vägledning för sina biståndsbeslut enligt socialtjänstlagen.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Inom livsmedelstillsynen, skolan och äldreomsorgen utför myndigheterna uppföljningar och utvärderingar av verksamheter som bedrivs i kommunerna. Gemensamt för uppföljnings- och utvärderingsverksamheten inom de skilda områdena är att det är oklart i vilken utsträckning resultaten används för att genomföra förändringar.

Revisorerna konstaterar i sin granskning av äldreomsorgen att Socialstyrelsens uppföljningar och utvärderingar tydligt visar att de nationella målen i socialtjänstlagen är åsidosatta. Det saknas i stort sett återkoppling till de ansvariga huvudmännen om resultaten från olika uppföljningar och utvärderingar.

Av revisorernas granskning av skolan framgår att utbildningsutskottet flera gånger har betonat vikten av uppföljning och utvärdering i det decentraliserade skolsystemet. Likvärdighet ska garanteras genom uppföljning, utvärdering och tillsyn. Det är dock oklart hur Skolverkets uppföljning och utvärdering påverkar resultatet i skolan. Antalet rapporter från Skolverket har fördubblats mellan 1993–2001, men det är tveksamt om rapporterna har nått sina målgrupper.

Både i revisorernas granskningar av livsmedelstillsynen och skolan konstateras att det finns brister i kommunernas rapporteringar till Skolverket och Livsmedelsverket.

Skolverket har enligt uppgiftslämnarförordningen (1992:1083) rätt att begära in de uppgifter av huvudmännen som verket behöver för sin uppföljning och utvärdering av skolväsendet. Om en skolhuvudman inte fullgör sina skyldigheter har Skolverket rätt att förelägga huvudmannen med vite.

Huvudmännen för skolan rapporterar inte in de uppgifter som Skolverket begär i tid. Detta leder både till ökade kostnader och förseningar för Skolverket. Förseningarna förorsakar också dubbelarbete i kommunerna eftersom vissa kommuner sammanställer de uppgifter som de behöver för sin egen verksamhet. Skolverket har inte använt sig av möjligheten att förelägga någon huvudman med vite.

Delvis likartade förhållanden kan iakttas vad gäller livsmedelstillsynen, men till skillnad från Skolverket har Livsmedelsverket inga befogenheter att förelägga kommuner med vite. Många kommuner har däremot varit sena med rapporteringen till Livsmedelsverket. Dessutom har kommunernas uppgifter om kostnaderna för verksamheten i praktiken varit så osäkra att de inte kunde användas. I det nya rapporteringssystem som Livsmedelsverket har tagit i bruk saknas krav på kommunerna att rapportera in kostnader för verksamheten.

Inom samtliga områden har tillsynen varit bristfällig. Vad gäller äldreomsorgen har både norm och vägledning för tillsynen varit otillräckliga inom både länsstyrelserna och Socialstyrelsen. Skolverkets tillsyn har minskat trots att regeringen vid upprepade tillfällen har uppmanat Skolverket att öka omfattningen av tillsynen.

När det gäller livsmedelstillsynen övervakar Europeiska kommissionen efterlevnaden av lagstiftningen genom sina utvärderingar. Resultatet av utvärderingar av den svenska livsmedelstillsynen visar att både Livsmedelsverkets och kommunernas tillsyn har brister vad gäller tillsynsfrekvens, tillvägagångssätt och resurser. Kommissionen anser att variationerna i kom-

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

munernas tillsynsverksamhet bl.a. beror på bristande styrning från Livsmedelsverket.

Revisorernas förslag till riksdagen inom livsmedelstillsynen, skolan och äldreomsorgen syftade till att förbättra uppföljning och utvärdering. Revisorerna har också framhållit att resultat från uppföljning och utvärdering måste tas till vara på ett bättre sätt än i dag. Förslag har också lämnats om att stärka tillsynen.

Riksdagen tillkännagav revisorernas förslag till åtgärder för att dels förbättra Livsmedelsverkets styrning och uppföljning av den kommunala tillsynsverksamheten, dels stärka tillsynen och Socialstyrelsens normerande roll inom äldreomsorgen. Däremot resulterade inte revisorernas förslag vad gäller skolan i något tillkännagivande av riksdagen.

Sammanfattningsvis konstateras att regeringens styrning brister i olika avseenden inom livsmedelstillsynen, skolan och äldreomsorgen. Inom livsmedelstillsynen har regeringen inte vidtagit de åtgärder som behövs för att skapa förutsättningar för en god tillsynsverksamhet. När det gäller skolan pågår vissa försök med att minska regelstyrningen genom att avakaffa timplanen medan användningen av specialdestinerade bidrag ökar. Inom äldreomsorgen har regeringen givit Socialstyrelsen ett snävt normgivningsmandat som sedan Socialstyrelsen har snävat in ytterligare.

Myndigheterna har tilldelats varierande befogenheter att påverka verksamheter i kommunerna inom sina respektive ansvarsområden. Generellt finns brister vad gäller uppföljning, utvärdering och tillsyn. Resultat från uppföljningar och utvärderingar används inte i önskvärd utsträckning till att åstadkomma förbättringar.

Det finns också brister vad gäller kommunernas rapportering till både Livsmedelsverket och Socialstyrelsen.

Regeringen och myndigheterna har varierade befogenheter att ingripa gentemot kommuner som åsidosätter sina åligganden. Varken regeringen, Livsmedelsverket eller Skolverket har dock använt sina befogenheter när kommuner åsidosätter sina åtaganden.

## 2.9 Ansvarsförhållanden

Av forskarrapporten om ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner framgår att det har genomförts påfallande få systematiska empiriska studier om effekter av decentralisering och kommunalisering. Det saknas också analyser av konsekvenserna av att uppgifter har flyttats från staten till kommunerna. I rapporten framhålls att en trolig orsak till detta förhållande är svårigheten att isolera effekterna av förändringarna.

Forskarna konstaterar att decentralisering från stat till kommuner har inneburit oklarheter när det gäller ansvarsfördelningen mellan olika politiska beslutsnivåer. När kommunerna är huvudman för en verksamhet som staten reglerar uppstår olika typer av gränsdragningsproblem. Det finns enligt forskarna därmed en tendens till att ansvar i tilltagande grad vävs samman mellan olika politiska beslutsnivåer. De oklara ansvarsförhållandena blir ännu mer markanta när projekten tidsbegränsas. Sådana projekt förutsätter ofta finansieringen både från kommunen och ett statligt organ. I många län bildas

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

särskilda samverkansorgan med kommuner och landsting som får ansvar för statliga regionalpolitiska resurser inom regionen. Enligt rapporten kan denna tendens att ansvarsförhållanden vävs samman också iakttagas i andra europeiska stater.

En ytterligare aspekt på ansvarsfördelningen är att kommunerna i ökande utsträckning anlitar privata entreprenörer inom t.ex. barn- och äldreomsorg. Framväxten av friskolor är ett annat exempel där andra aktörer tillhandahåller verksamhet till kommunmedborgarna. Forskarna anser att denna utveckling bidrar till att skapa otydliga ansvarsförhållanden.

Revisorerna har funnit att sammanvävningen av ansvar mellan staten och kommunerna är särskilt påtaglig när det gäller skolan. Skolverket har engagerat sig i arbetet i de enskilda skolorna på ett sätt som gjort att gränsen mellan kommunernas och Skolverkets ansvar har blivit otydlig. Skolverket har på uppdrag av regeringen bedrivit utvecklingsdialoger, vilket innebär att verket direkt engagerar sig i arbetet i enskilda skolor. Skolverket har bedrivit uppsökande verksamhet och direkt samarbetat med kommuner genom att identifiera problemområden och formulera åtgärdsplaner.

Det finns även exempel på att regeringen har förmedlat pengar direkt till enskilda skolor. När regeringen satsade på att utveckla lärarrollen genom "Ylvapengarna" gick regeringen förbi både Skolverket och de kommunala huvudmännen. Insatsen bekostades med Skolverkets anslagssparande, som regeringen på detta sätt återhämtade.

Vid hearingen kommenterades olika aspekter avseende den oklara ansvarsfördelningen. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet framhöll att skolan är ett avskräckande exempel på delad ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna.

En annan synpunkt som framkom vid hearingen är att det inte går att göra en klar ansvarsfördelning. Befogenheter kan delegeras, men ansvaret för att resultatet för de frågor som har delegerats kvarstår hos den som har delegerat. Staten behöver därför i ökad utsträckning ägna sig åt uppföljning, utvärdering och tillsyn.

Vidare framfördes synpunkter på vad som bör vara utgångspunkten för en analys om ansvarsfördelningen. En åsikt var att utgångspunkten bör vara vilken nivå, staten eller kommunerna, som mest främjas av resultatet av en viss åtgärd. Exempelvis påpekades att staten har ett tydligt intresse av att befolkningen är välutbildad. Kommunerna kan däremot vara intresserade av att öka antalet närpolisier.

Slutligen framkom att inom de områden där kommunerna enbart fungerar som verkställare åt staten och det inte finns något utrymme för lokal anpassning kan uppgifterna likaväl utföras av statliga tjänstemän.

Sammanfattningsvis kan sägas att det har genomförts få systematiska studier om effekter av decentralisering och kommunalisering. Det saknas också analyser av att uppgifter har flyttats från staten till kommunerna.

Vad gäller ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna finns en tendens att ansvar i tilltagande grad vävs samman mellan olika politiska beslutsnivåer. Denna sammanvävning är särskilt påtaglig inom skolan. Exempelvis har Skolverket på uppdrag av regeringen bedrivit utvecklingsdialoger som innebär att verket direkt har engagerat sig i enskilda skolor.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

### 3 Revisorernas överväganden och förslag

Som framgått är relationen mellan staten och kommunerna oklara i flera avseenden. Oklarheterna rör principiellt viktiga områden som skolan, äldreomsorgen och tillsynen av livsmedel. Men det handlar också om ansvarsfördelning mellan staten och kommuner och ekonomiska förutsättningar för kommunerna att uppfylla nationella åtaganden. Dessa oklarheter påverkar den kommunala självstyrelsen och kommunernas möjligheter att förverkliga nationell politik på lokal nivå. Därmed påverkas demokratin och välfärden. Demokratin påverkas eftersom det kan vara svårt för medborgarna att bedöma på vilken politisk nivå som ansvar kan utkrävas. Välfärden påverkas när det är oklart hur tillgängliga resurser används och när resultatet inte är tillfredsställande i alla kommuner.

Oklarheterna är delvis ett resultat av bristande kunskaper. Men det är också ett resultat av att befintliga system har blivit så komplexa att det är svårt att analysera effekterna av olika beslut.

Revisorernas samlade underlag, dvs. genomförda granskningar, forskningsrapporterna och hearingen visar entydigt på behovet av mer kunskap. Revisorernas intryck är att bristen på kunskap är särskilt påtaglig när det gäller hur olika beslut påverkar kommunerna i ekonomiskt hänseende. Det finns även bristande kunskaper om effekterna av den nuvarande ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna.

Bristen på underlag och kunskap gör att det lätt uppstår situationer där sakförhållanden inte kan beläggas. Ett sådant exempel är att man från kommunalt håll hävdar att kommunernas underlåtenhet att tillgodose de enskildas lagliga rättigheter beror på att sektorn är underfinansierad. Samtidigt konstateras att brist på resurser inte kan åberopas som en grund för att neka den enskilde sina lagliga rättigheter enligt socialtjänstlagen. Variationerna mellan kommunernas utbyggnad av äldreomsorgen liksom kostnaderna för detta är betydande. Dessa skillnader har inte kunnat förklaras. Det är således väsentligt att klara ut i vilken mån samhällets åtagande för äldre ryms inom nuvarande finansiering. Motsvarande situation kan också iaktas inom andra områden där kommuner förverkligar rättighetslagstiftning.

Frågan om hur staten påverkar den kommunala verksamheten när nationella mål ska genomföras i kommunerna är principiellt viktiga men komplicerade. Ansvarsområdena går i varandra, vilket försvårar möjligheterna att överblicka området och utkräva ansvar för resultatet. Samtidigt är både omfattningen av och kostnaderna för verksamheter i kommunerna betydande.

#### 3.1 Det behövs konsekvensanalyser för stat- och kommunfrågor

Gemensamt för en stor del av den statliga regleringen är att den syftar till att garantera liv och hälsa, sociala rättigheter, miljö, rättssäkerhet eller demokrati. Men många statliga beslut påverkar samtidigt kommunernas kostnader och intäkter. Kommunen som arbetsgivare påverkas t.ex. av ett utökat kostnadsansvar vid sjukdom. Förändrade ersättningsnivåer i socialförsäkringssystemen eller arbetslöshetsförsäkringen kan på skilda sätt leda till ökade kostnader för t.ex. utbetalning av socialbidrag. Revisorerna konstaterar dock att

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

det råder brist på allsidiga analyser som belyser sådana förhållanden vid de beslut i olika frågor som påverkar kommunerna.

När det gäller underlag som tas fram inom kommittéväsendet finns, enligt kommittéförordningen (1998:1474), krav på att kostnader för bl.a. staten och kommunerna ska redovisas i betänkandet. Även andra konsekvensbeskrivningar och samhällsekonomiska konsekvenser ska redovisas. Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska även sådana konsekvenser anges. En aktuell granskning av revisorerna visar att det finns allvarliga brister i efterlevnaden av kommittéförordningen i dessa avseenden.

Motsvarande krav på konsekvensanalyser för den kommunala sektorn saknas beträffande underlag som regeringen tar fram på eget initiativ. Vad gäller Regeringskansliet finns ett ekonomiskt råd som har till uppgift att bistå Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet med råd i ekonomiska frågor. Rådet ska initiera och redovisa forsknings- och utvecklingsarbete av vikt för den ekonomiska politikens utformning. Uppgifterna omfattar dock inte att genomföra konsekvensanalyser. Hittills har statens relation till kommunerna inte behandlats av rådet.

Konstitutionsutskottet uppmärksammade 1994 utformningen av konsekvensanalyser i propositioner som behandlades av riksdagen 1993. Utskottet granskade i vilken mån effekter för bl.a. samhällsökonomin och kommunerna hade belysts i propositionerna. Konstitutionsutskottet framhöll att arbetet med konsekvensanalyser måste fortsätta och utvecklas både när det gäller riktlinjer och metoder. Konsekvensanalyser skulle enligt utskottet även underlätta uppföljnings- och utvärderingsarbete. I kommande granskningar avsåg utskottet att återkomma i frågan. Utskottet har dock inte behandlat denna fråga vid något senare tillfälle.

Inom riksdagen bedrivs däremot ett arbete för att utveckla riksdagens uppföljning och utvärdering. Vid Riksdagens utredningstjänst finns i dag tre personer som bl.a. arbetar med uppföljning och utvärdering. Inom kort kommer ytterligare tre personer att anställas för bl.a. sådana uppgifter.

Enligt revisorernas uppfattning är bristen på konsekvensanalyser när det gäller stat- och kommunfrågan allvarlig. Riksdagen saknar underlag för att bedöma effekterna av regeringens förslag. Enligt revisorernas uppfattning behövs därför konsekvensanalyser om hur olika förslag påverkar kommunernas ekonomi, verksamhet och medborgare. Konsekvensanalyserna bör omfatta effekter på kort och lång sikt.

Väl genomförda konsekvensanalyser leder enligt revisorernas bedömning till att samtliga politiska nivåer liksom medborgare får en bättre kunskap om vilka bedömningar som ligger till grund för lagstiftning, användningen av skattemedel och förväntade effekter av skilda beslut. Ökad kunskap gör det samtidigt tydligt för medborgare var ansvar för olika beslut ska utkrävas.

### 3.2 Statsbidrags- och utjämningsystemen

Revisorerna har gjort två iakttagelser när det gäller utjämningsystemet. Den ena är att det finns behov att tillföra fler faktorer för beräkningar av utjämningsavgift eller bidrag för att utjämna kostnadsskillnader mellan olika kommuner. Den andra är att det finns behov av att förenkla systemet så att

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**



det blir transparent. Effektiviteten i alla system måste kunna bedömas. Det är dock oklart hur effektivt det nuvarande utjämningsystemet är. Ett skäl är att systemet är komplicerat och svårgenomträngligt. Bedömningar om systemets effektivitet blir därmed en fråga för de experter som sannolikt också har medverkat till att konstruera systemet. Det förefaller som om genomförda förändringar i stället har ökat komplexiteten.

Detta motsägelsefulla förhållande, dvs. behovet att förenkla och behovet av att tillföra fler faktorer som kan öka komplexiteten kan inte lösas i samma ekvation. Revisorerna konstaterar att utjämningsystemet är under ständig utredning och debatt. En orsak till detta är sannolikt att det är omöjligt att konstruera ett system som upplevs som "rättvist" för alla parter, i synnerhet för dem som betalar utjämningsavgift eller dem som förlorar på en förändring.

### 3.2.1 Klargör begreppet statsbidrag

Revisorerna har konstaterat att begreppet statsbidrag inte har definierats, trots att det används i reglering och officiell statistik. Revisorerna anser att regeringen behöver definiera begreppet statsbidrag. Bidrag som utgår till kommuner och landsting men som inte betraktas som statsbidrag behöver särskilt anges och förklaras. En bättre redovisning av statsbidrag till kommuner och landsting underlättas och blir tydligare om begreppet statsbidrag definieras. Kommunikationen mellan staten och kommunerna underlättas också.

### 3.2.2 Redovisa statsbidragen och klargör effekterna av statsbidragen

Det generella statsbidraget har under senare år ofta varit föremål för ekonomiska regleringar enligt finansieringsprincipen mellan staten och kommunerna. Regleringarna har skett vid ett tillfälle. Därmed har ingen hänsyn tagits till en förändrad efterfrågan på tjänsten eftersom kunskap saknas om sådana förhållanden. Detta kan innebära att kommunerna antingen överkompenseras eller underkompenseras. Om den ursprungliga compensationen inte räcker till på flera reglerade tjänster finns risk för att det generella statsbidraget efterhand blir urholkat. Det blir då oklart i vilken mån regeringens syfte med det generella statsbidraget uppfylls, nämligen att utgöra ett allmänt ekonomiskt stöd till kommunerna.

Regeringen har angivit som princip för statsbidragsgivning till kommuner och landsting att bidragen ska ges som generella statsbidrag även om specialdestinerade statsbidrag kan vara motiverade i vissa fall. Regeringen har emellertid inte någon gång redovisat fördelningen mellan generella och specialdestinerade statsbidrag i ett sammanhang. Dessutom är befintlig redovisning av de statistikansvariga myndigheterna, Ekonomistyrningsverket och Statistiska centralbyrån oklar.

Det finns ofta goda skäl för varje enskilt statsbidrag samt de krav och beräkningsgrunder som kopplas till varje bidrag. Problemen uppstår när bidragen blir fler. Ju fler bidrag desto svårare blir det att hålla reda på vad som gäller. Administrationskostnaderna ökar för både staten och kommunerna.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Dessutom ökar risken för både över- och underkompensation inom de områden som staten särskilt vill stödja.

Det saknas i stor utsträckning analyser av effekterna av specialdestinerade statsbidrag. I olika granskningar har revisorerna efterfrågat och påtalat behovet av sådana analyser. Utan ett sådant underlag där effekterna av specialdestinerade statsbidrag har klargjorts är det svårt att ta ställning till ett fortsatt behov av specialdestinerade statsbidrag. Revisorerna anser därför att en analys av effekter av de specialdestinerade statsbidragen snarast bör påbörjas.

Revisorerna anser att de mål som finns för statens bidragsgivning till kommuner och landsting borde innebära återhållsamhet med att införa nya specialdestinerade statsbidrag inom samtliga områden samt överväga vilka bidrag som kan avvecklas. Ett första steg i en sådan process är att öka offentligheten om vilka bidrag som finns.

Regeringen bör därför redovisa de specialdestinerade statsbidragen i ett sammanhang. Redovisningen bör omfatta

- huruvida alla eller vissa kommuner har rätt till bidrag
- vilka villkor som ska uppfyllas för att få bidrag
- huruvida ansökan ska lämnas eller om bidraget ska rekvireras
- vem som disponerar anslaget
- vilka kriterier eller beräkningsunderlag som tillämpas
- hur bidraget ska följas upp.

### 3.2.3 Tydliggör innehåll och ansvar för redovisning av statsbidrag

Revisorerna har funnit att det finns oklarheter i regeringens, Ekonomistyrningsverkets och Statistiska centralbyråns uppgifter om statsbidrag till kommunerna. Under revisorernas granskning inledde Ekonomistyrningsverket och räkenskapssammandraget vid Statistiska centralbyrån ett samarbete om uppgifter avseende statsbidrag till kommuner. Revisorerna anser att det är viktigt att detta samarbete fortsätter och resultatet avspeglas i statistiken.

Revisorerna vill understryka att det är viktigt att statistik som till synes beskriver samma sak förklaras och att eventuella bearbetningar framgår. I annat fall finns risk för att statistik användare och beslutsfattare missförstår och drar felaktiga slutsatser av statistiken. Regeringen bör därför ge statistikansvariga myndigheter i uppdrag att regelmässigt förklara hur olika uppgifter har räknats fram.

Revisorerna har funnit att det finns oklarheter vad gäller Statistiska centralbyråns och Ekonomistyrningsverkets ansvar för nationalräkenskaperna. Enligt förordningen om den officiella statistiken är Statistiska centralbyrån statistikansvarig myndighet. Ekonomistyrningsverket ska enligt sin instruktion sammanställa och beräkna statens totala inkomster och utgifter i nationalräkenskapstermer.

Med undantag för Ekonomistyrningsverket tyder remissinstansernas svar på att ansvaret för den ekonomiska statistiken behöver tydliggöras. Revisorerna utgår från att regeringen beaktar revisorernas synpunkter i denna del i samband med beredning av förslag från Utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken (SOU 2002:118).

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

### 3.2.4 Tydliggör balanskravet och utred sanktionsmöjligheter

Revisorerna anser att innebörden av kommunallagens krav på en budget i balans behöver tydliggöras. Nuvarande utformning av balanskravet kan tolkas som att frågan om huruvida kravet behöver uppfyllas eller inte är en lokal bedömning i enskilda kommuner och landsting.

Enligt revisorernas mening är det väsentligt att kravet efterlevs. En god efterlevnad av kravet är av stor vikt för hela landet. Det är därför viktigt att balanskravet förtydligas. Frågan om sanktioner behöver också utredas för att säkerställa en god efterlevnad av balanskravet.

### 3.3 Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

Inledningsvis nämndes att bristen på kunskap är särskilt påtaglig när det gäller hur olika beslut påverkar kommunerna i ekonomiskt hänseende, liksom vad gäller effekterna för ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna. Det finns behov av systematiska utvärderingar av effekterna av lagstiftning och beslut inom många områden.

Enligt revisorernas mening behöver både statens och kommunernas ansvar bli tydligare än vad som tidigare har varit fallet. En ökad tydlighet borde kunna åstadkommas genom att riksdagen som lagstiftare tydligt anger vilka sanktioner som ska tillämpas om gällande reglering inte efterlevs av kommunerna. Sanktionsmöjligheter behöver också tillämpas när kommunerna åsidosätter lagar och regler. Riksdag och regering bör således tydligt ange vad som ska åstadkommas. Däremot bör staten vara återhållsam med att ange hur olika uppgifter ska lösas, för att ge utrymme för lokal anpassning och möjligheter att pröva nya former för att lösa olika uppgifter.

En särskild uppgift är att reda ut ansvarsförhållanden inom de områden där ansvaret har vävts samman mellan olika politiska beslutsnivåer. Medborgarnas demokratiska rättigheter innebär bl.a. att ansvar för den förda politiken ska kunna utkrävas. Ansvarsutkrävande förutsätter klargöranden om på vilken politisk nivå ansvaret ligger. Exempel på ett sådant område är främst skolan. Skolan styrs av en nationell reglering. Under senare år har beslutsfattare börjat ifrågasätta om nuvarande reglering är ett tillräckligt effektivt styrmedel eftersom användningen av specialdestinerade statsbidrag åter har ökat. Regeringen har ofta angivit preciserade villkor för att huvudmännen ska få del av bidragen. Därutöver har Skolverket direkt ingripit i skolverksamheten i enskilda kommuner för att utveckla verksamheten. Verket har samtidigt åsidosatt sin uppgift att utöva tillsyn. När ansvarsförhållanden för skolan är sammanvävda på ett sådant sätt uppkommer frågan var medborgare ska utkräva ansvar för resultatet om missnöje med resultatet finns.

I samband med överväganden om ansvarsfördelning mellan staten och den kommunala sektorn är det också viktigt att undersöka om ekonomiska incitament kan användas för att åstadkomma ett effektivt resursutnyttjande och undvika kostnadsövervältringar mellan olika sektorer. Exempel på kostnadsövervältringar finns t.ex. inom vården. Staten betalar sjukförsäkringen medan landstingen svarar för vården. Kortare vårdköer skulle minska kostnaderna för sjukförsäkringen medan landstingets vårdkostnader skulle öka.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Beslut som rör ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna bör också grundas på analyser av vilken nivå som främst främjas av resultaten. Vid revisorernas hearing diskuterades frågan om det är "rätt" områden som staten respektive kommunerna ansvarar för. Sådana analyser bör enligt revisorernas mening grundas på erfarenheterna av nuvarande ansvarsfördelning. Revisorerna menar att överväganden om en annan ansvarsfördelning kan främjas av att erfarenheter i andra länder studeras och tas till vara i tillämpliga delar. Revisorerna förutsätter att den kommitté som har till uppgift att genomföra en översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen (dir. 2003:10) beaktar de frågor som revisorerna har uppmärksammat. Revisorernas skrivelse överlämnas även till kommittén.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

## Förslag 2002/03:RR21

Med hänvisning till de motiveringar som framförts under revisorernas överväganden och förslag föreslår Riksdagens revisorer att riksdagen fattar följande beslut.

### **Klargör begreppet statsbidrag**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnittet 3.2.1 om att klargöra begreppet statsbidrag.

### **Redovisa statsbidragen och klargör effekterna av statsbidragen**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnittet 3.2.2 om att redovisa statsbidragen och klargöra effekterna.

### **Tydliggör innehåll och ansvar för redovisning av statsbidrag**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnittet 3.2.3 om att tydliggöra innehåll och ansvar för redovisning av statsbidrag.

### **Tydliggör balanskravet och utred sanktionsmöjligheter**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnittet 3.2.4 om att tydliggöra balanskravet och att utreda sanktionsmöjligheter.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Anita Jönsson (s), Gunnar Andrén (fp), Hans Stenberg (s), Agneta Lundberg (s), Kenneth Lantz (kd), Bengt Silfverstrand (s), Margit Gennser (m), Karl-Gösta Svenson (m) och Ulla Wester (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit tf. kanslichef Karin Brunsson, tf. utredningschef Michael Kramers och revisionsdirektören Lena Sandström.

Stockholm den 12 juni 2003

På Riksdagens revisorers vägnar

*Ingemar Josefsson*

*Lena Sandström*

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

# Förslag till riksdagen 2001/02:RR19

Riksdagens revisorers förslag angående statens styrning av livsmedelstillsynen

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.

Bilaga 1

## 1 Revisorernas granskning

I denna skrivelse behandlas livsmedelstillsynen. Syftet med granskningen är att belysa hur statliga styrinstrument har använts för att säkerställa önskvärda resultat vad gäller den kommunala livsmedelstillsynen. Häri ingår frågan om vilka möjligheter staten har att vidta åtgärder med anledning av rapporterade brister inom den kommunala livsmedelstillsynen. Granskningen är samtidigt en uppföljning av revisorernas tidigare granskning av livsmedelstillsynen (förslag 1994/95:RR8).

Rapporten *Hur styr staten livsmedelstillsynen?* publicerades i december 2001. Rapporten innehåller en samlad redovisning och analys av resultatet av den statliga styrningen av livsmedelstillsynen. Rapporten finns som bilaga 1 till denna skrivelse.

Rapporten har remissbehandlats. 25 remissinstanser har yttrat sig, varav 5 har yttrat sig på eget initiativ. 3 instanser har avstått från att svara.

Remissinstanserna tillstyrker i allt väsentligt revisorernas förslag. Det finns dock delade meningar om revisorernas förslag om avgiftssystemet, nuvarande ansvarsfördelning mellan stat och kommun samt Livsmedelsverkets möjligheter att påverka och följa upp den kommunala verksamheten. En sammanfattning av remissinstansernas svar finns i bilaga 2.

## 2 Revisorernas iakttagelser

Livsmedelstillsynen i Sverige karakteriseras av ett omfattande regelsystem och ett mycket komplicerat avgifts- och finansieringssystem. Tillsynen i Sverige har under senare år varit föremål för ett omfattande utredningsarbete. De frågor som framför allt har diskuterats är hur tillsynen ska finansieras och organiseras.

Ansvar för tillsynen är delat mellan Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna. Livsmedelsverket svarar för att leda och samordna tillsynen. Verket har också ansvar för att utöva tillsyn över ca 600 större livsmedelsanläggningar, inklusive slakterier. Kommunerna svarar för tillsyn av ca 52 000 objekt, dvs. närmare 99 % av anläggningarna. Länsstyrelserna ska utöva den närmare tillsynen inom länet främst genom att följa och stödja kommunernas arbete.

Lagstiftningen i Sverige är i hög grad harmoniserad med EU:s livsmedelslagstiftning. Däremot råder en betydande frihet för medlemsländerna vad gäller finansiering och organisation. I granskningen av statens styrning av

livsmedelstillsynen konstateras att staten inte styr eller påverkar verksamheten i önskvärd utsträckning.

Riksdagen har delegerat till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att utfärda närmare bestämmelser om lagens tillämpning. Regeringen har i sin tur lämnat långtgående befogenheter till Livsmedelsverket att leda och samordna livsmedelstillsynen i Sverige. Livsmedelsverket har t.ex. rätt att återta tillsynsansvar för anläggningar från kommunerna. Verket har också rätt att genomföra normerande inspektioner i kommunerna.

Revisorerna har konstaterat att Livsmedelsverket i ringa utsträckning använder de befogenheter som regeringen har delegerat till verket. Livsmedelsverket har i stället riktat skarp kritik mot de kommunala tillsynsmyndigheterna för bristande tillsyn. Verket har föreslagit att livsmedelstillsynen ska förstärkas.

Revisorerna har konstaterat att finansierings- och avgiftssystemet har betydande brister som motverkar att tillsynen kan utövas utifrån det behov som finns. Det saknas också incitament för företag att följa gällande regelverk.

Enligt granskningen har regeringen ett underlag som tydligt visar att finansierings- och avgiftssystemet behöver ändras. Det behövs enligt revisorernas uppfattning en grundläggande förändring av systemet.

### 3 Ny information

Viss information har tillkommit sedan revisorernas rapport publicerades.

Den 10 december 2001 beslutade Riksrevisionsverket (RRV) om rapporten Livsmedelsverkets stöd till den lokala livsmedelstillsynen (2001:33). Syftet med RRV:s granskning var att dels pröva om Livsmedelsverket inom sitt nuvarande mandat kan förbättra den lokala livsmedelstillsynen, dels beskriva och förklara variationen mellan kommunerna när det gäller livsmedelstillsynens omfattning och utförande.

RRV:s slutsatser sammanfaller med revisorernas slutsatser. Bland annat konstateras att Livsmedelsverket inom sitt nuvarande mandat kan förbättra stödet till den lokala tillsynen. RRV:s granskning visar också att kommunerna efterfrågar ett mer aktivt stöd från Livsmedelsverket.

RRV har bl.a. undersökt hur företagen uppfattar den lokala livsmedelstillsynen. Resultaten visar att ur företagets synvinkel fungerar inspektionerna väl. 85 % av företagen var mycket positiva eller ganska positiva till att det egna företaget får besök av livsmedelsinspektören. Undersökningen tyder på att en aktiv tillsyn leder till en positiv inställning till tillsyn hos företagen. De företag som hade fått besök under det senaste året var mer positiva än de som inte hade fått något besök. Livsmedelsinspektörerna fick även mycket positiva omdömen av företagarna.

RRV har också undersökt om jäv eller beroendeförhållanden är problem i den kommunala myndighetsutövningen. RRV konstaterar att det inte finns några uppgifter som stöder antagandet om att jäv är ett problem i landets kommuner. Inte heller finns det belägg för att den kommunala myndighetsutövningen skulle innebära att kommunerna värnar mer om arbetstillfällen än om en god livsmedelstillsyn.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

Livsmedelsverket publicerade i mars 2002 en rapport, Rapportering av livsmedelstillsyn 2000 – Kommunernas rapportering om livsmedelstillsyn. Av rapporten framgår att det totala antalet årsarbetskrafter som arbetar med livsmedelstillsyn i kommunerna har ökat något, medan antalet inspektörer har minskat något. Antalet utförda inspektioner i kommunerna har minskat något jämfört med 1999. Tillsynsfrekvensen för olika företag varierar. Livsmedelsverket har inte närmare analyserat orsakerna till dessa förhållanden.

Den 21 mars 2002 beslutade RRV om revisionsberättelse för Livsmedelsverket för räkenskapsåret 2001. RRV invände mot att Livsmedelsverket hade utnyttjat sitt ramanslag utöver beviljad anslagskredit med närmare 2 miljoner kronor.

Detta förhållande kontrasterar mot Livsmedelsverkets ekonomiska situation föregående år. I juni 2001 beslutade regeringen att dra in Livsmedelsverkets anslagssparande, som översteg 3 % av anslaget. Beloppet uppgick till 10 miljoner kronor. Livsmedelsverket hade inte begärt att få disponera överfört anslagssparande.

## 4 Revisorernas överväganden och förslag

### 4.1 Information om regelverket

#### *Rapporten*

Det finns många regler om livsmedelstillsyn. Exempelvis har Livsmedelsverket utfärdat mer än 100 föreskrifter inom området. Föreskrifterna omfattar omkring 1 500 sidor.

Den svenska lagstiftningen inom livsmedelsområdet är i hög grad harmoniserad med EU:s lagstiftning. I EU:s regelverk fastställs hur kontroller bör gå till och vad som ska kontrolleras. Det råder däremot en betydande frihet för medlemsländerna vad gäller organisation och finansiering.

EU:s regler om livsmedelstillsynen är omfattande, komplicerade och svåra att överblicka. Informationen om EU-lagstiftningen är i vissa fall bristfällig och ofullständig. Detta avser särskilt förordningar som gäller direkt i lag. Det saknas en komplett förteckning över gällande förordningar.

Den omfattande regelmängden i kombination med bristfällig information om förordningar skapar problem för både de företag som ska följa reglerna och de tillsynsmyndigheter som ska kontrollera att reglerna följs.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1



### *Remissinstansernas synpunkter*

Remissinstanserna delar i stor utsträckning revisorernas uppfattning om regelsystemet. Flertalet remissinstanser, t.ex. kommunerna, Svenska Kommunförbundet och Svensk Dagligvaruhandel, betonar vikten av att reglerna blir mer lättillgängliga och överskådliga. Några kommuner framhåller även vikten av att Livsmedelsverket ger ett bättre stöd när det gäller tolkning av lagstiftningen.

Livsmedelsverket framhåller att verket med hög intensitet fullföljer tidigare fastställd plan för översyn av icke EG-relaterade föreskrifter. Verket anger att det nu finns en komplett förteckning över EG-förordningar inom verkets ansvarsområde. För att underlätta tillämpningen av dessa förordningar avser verket att vid behov utarbeta vägledningar eller information om förordningarna.

### *Revisorernas överväganden och förslag*

Det är positivt att Livsmedelsverket fullföljer påbörjad översyn av föreskrifterna och att det nu finns en komplett förteckning över gällande förordningar. Enligt revisorernas uppfattning bör Livsmedelsverket på alla tänkbara sätt underlätta för tillsynsmyndigheterna att tillämpa regelverket korrekt. Verket bör löpande revidera sina regler och tillhandahålla lättillgänglig information om samtliga regler. Revisorerna utgår från att Livsmedelsverket rapporterar resultatet av översynen till regeringen.

## 4.2 Europeiska kommissionens utvärderingar

### *Rapporten*

Europeiska kommissionen övervakar medlemsländernas efterlevnad av regelverket genom utvärderingar. Kommissionens utvärderingar av den svenska livsmedelstillsynen visar att både Livsmedelsverkets och kommunernas tillsyn har brister vad gäller tillsynsfrekvens, tillvägagångssätt och resurser.

Kommissionen anser att orsaken till variationen i kommunernas tillsynsverksamhet bl.a. är bristande styrning från Livsmedelsverket. Kommissionen anser att Livsmedelsverkets styrning kan bli bättre. Livsmedelsverket får också kritik för styrningen av besiktningsveterinärsorganisationen som ligger inom verkets egen organisation.

Revisorerna föreslog att regeringen skulle uppdra åt Livsmedelsverket att i sin årsredovisning dels redovisa kommissionens synpunkter på livsmedelstillsynen i Sverige, dels redovisa de åtgärder som verket har vidtagit med anledning av kommissionens kritik.

### *Remissinstanserna*

Med undantag för Livsmedelsverket tillstyrker remissinstanserna revisorernas förslag om att Livsmedelsverket bör redovisa kommissionens kritik och de åtgärder som vidtas till följd av denna. Enligt Livsmedelsverket redovisar kommissionen vanligtvis sina iakttagelser på ett tekniskt och detaljerat sätt. Med hänsyn till regeringens instruktion för hur en myndighets årsredovisning

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

ska utformas är det endast möjligt att i årsredovisningen redovisa den viktigaste kritiken från kommissionen och de viktigaste åtgärderna, däremot inte samtliga punkter som kommissionen har kritiserat.

#### *Revisorernas överväganden och förslag*

Revisorerna delar inte Livsmedelsverkets uppfattning att kommissionens kritik generellt redovisas på ett teknisk och detaljerat sätt. Enligt revisorernas mening hindrar inte heller förordningen om årsredovisning och budgetunderlag Livsmedelsverket från att redovisa kommissionens kritik i verkets årsredovisning (2000:605). Där bör även verket redogöra för de åtgärder som vidtas med anledning av kritiken.

Revisorerna anser att kommissionens utvärderingar av livsmedelstillsynen i Sverige har ett stort informationsvärde. En utomstående granskning av livsmedelstillsynen i Sverige bör vara av betydelse för regeringens uppföljning och prövning av verksamheten.

Revisorerna föreslår att regeringen uppdrar åt Livsmedelsverket att i sin årsredovisning redovisa dels kommissionens synpunkter på livsmedelstillsynen i Sverige, dels de åtgärder som verket har vidtagit med anledning av kommissionens kritik.

### 4.3 Reformera finansierings- och avgiftssystemet

#### *Rapporten*

Vid revisorernas granskning 1994 fick nuvarande avgiftssystem kritik. En översyn av avgiftssystemet föreslogs. Även överföringen av medel från kommunerna till Livsmedelsverket ifrågasattes. Riksdagen gav regeringen till känna vad revisorerna hade anfört (bet. 1994/95:LU20, rskr. 1994/95:268, 269).

Regeringen tillsatte 1997 en kommitté med uppgift att göra en översyn av livsmedelstillsynen inklusive avgiftssystemet. Kommittén föreslog ett avgiftssystem som skulle göra det möjligt för tillsynsmyndigheterna att ta ut de avgifter som krävs för att tillsynen skulle få tillräckliga resurser (SOU 1998:61). Det nya avgiftssystemet skulle också skapa incitament för en bättre efterlevnad av reglerna. Därefter har Livsmedelsverket föreslagit att livsmedelstillsynen i huvudsak ska anslagsfinansieras. Regeringen har ännu inte lämnat något förslag till riksdagen.

Rapporten visar att revisorernas tidigare kritik av finansierings- och avgiftssystemet fortfarande äger stor giltighet.

Nuvarande avgiftssystem är komplicerat. Livsmedelsverket bestämmer avgifternas storlek med vissa undantag. Totalt finns 14 olika avgifter. Vissa avser prövning av tillstånd, andra utgår för olika verksamheter med varierande avgiftsuttag utifrån olika principer. I vissa fall eftersträvas full kostnadstäckning för tillsynen medan tillsynen i andra fall skattefinansieras.

Betydande negativa effekter av avgiftssystemet har redovisats. Det gäller för såväl företag som tillsynsmyndigheter. Företag får inte tillräckliga incitament att följa gällande regelverk. Det finns inte heller några garantier för att myndigheterna får tillräckliga resurser för tillsyn.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

Kommunerna överför 15 % av de årliga tillsynsavgifterna till Livsmedelsverket. Revisorerna konstaterade att Livsmedelsverket inte fullt ut har använt dessa medel för samordning av och stöd till kommunerna.

Mot denna bakgrund föreslog revisorerna att regeringen bör genomföra åtgärder så att finansierings- och avgiftssystemet skapar incitament för verksamhetsutövare att följa gällande regelverk och ge tillsynsmyndigheterna förutsättningar att anpassa sina resurser efter behovet av tillsyn. Regeringen bör även utarbeta ett förslag som innebär att överföringen av medel från kommunerna till Livsmedelsverket upphör.

#### *Remissinstansernas synpunkter*

Remissinstanserna delar revisorernas uppfattning att finansierings- och avgiftssystemet behöver reformeras. Huvuddelen av remissinstanserna tillstyrker förslaget om en reformerad avgiftsfinansiering. Livsmedelsverket, branschorganisationer samt länsstyrelserna i Östergötlands och Norrbottens län anser däremot att livsmedelstillsynen helt eller huvudsakligen ska finansieras över anslag.

Ett antal remissinstanser, t.ex. Livsmedelsverket, länsstyrelserna i Östergötlands och Norrbottens län samt Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen i Kristinehamns kommun framhåller behovet av resurser för tillsyn. Livsmedelsverket betonar även vikten av utökade resurser för att livsmedelstillsynen ska kunna bedrivas på en betydligt högre nivå än i dag. Många är också kritiska mot att beslut om finansiering och avgifter har dröjt.

Samtliga kommuner, Svenska Kommunförbundet och Livsmedelsverket tillstyrker förslaget om att slopa överföringen av medel från kommunerna till Livsmedelsverket. Verket påpekar dock att detta förutsätter att verket kompenseras med höjda anslag.

#### *Revisorernas överväganden och förslag*

Revisorerna anser att det är angeläget att finansierings- och avgiftssystemet reformeras från grunden. Avgiftssystemet bör skapa incitament för verksamhetsutövare att följa gällande regler. Det ska också ge tillsynsmyndigheterna förutsättningar att kontrollera att företagen följer dessa regler. Regeringen bör även behandla möjligheterna att förenkla nuvarande system. Dessutom bör regeringen utarbeta ett förslag som innebär att överföringen av medel från kommunerna till Livsmedelsverket upphör.

Motiven för att genomföra en reformerad avgiftsfinansiering har stärkts efter remissbehandlingen. Bland annat Livsmedelsverket framhåller i sitt remissvar att livsmedelstillsynen behöver få utökade resurser. EU-kommissionen har också i sina utvärderingar av livsmedelstillsynen i Sverige påtalat bristande resurser för livsmedelstillsyn.

Remissvaren från bransch- och konsumentorganisationer samt tillsynsmyndigheter inklusive Livsmedelsverket visar också på behovet av tillsyn.

Regeringen bör därför utarbeta ett förslag till riksdagen som grundas på det förslag som lämnades i betänkandet Livsmedelstillsynen i Sverige (SOU 1998:61). En reformerad avgiftsfinansiering syftar till att säkerställa de resurser som livsmedelstillsynen behöver. Iakttagelser om brister i hygien och redlighet bör leda till ökad tillsyn vars kostnader betalas av dem som förör-

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

sakar den. Därigenom får försumliga företag anledning att förbättra sin livsmedelshantering samtidigt som myndigheterna får intäkter för att förstärka livsmedelstillsynen efter behov.

Förslaget om anslagsfinansiering som har framförts av Livsmedelsverket tillgodoser enligt revisorernas mening inte behovet av en flexibel anpassning av tillsynsresurserna till varierande behov. Vid en avgiftsfinansiering drabbas försumliga företag direkt av ökade tillsynskostnader. När tillsynen anslagsfinansieras måste denna direkta påverkan på företag ersättas med tungrodda och ofta ineffektiva administrativa åtgärder.

#### 4.4 Redovisa kostnaderna

##### *Rapporten*

Det saknas tillförlitliga uppgifter om kommunernas kostnader för livsmedelstillsynen. I det nya rapporteringssystemet, där kommunerna lämnar uppgifter till Livsmedelsverket om tillsynen, har frågan om kommunernas kostnader för verksamheten utgått. Därmed föreligger inget krav på kommunerna att rapportera kostnaderna för verksamheten.

Revisorerna föreslog i rapporten att regeringen tar initiativ till att åstadkomma en tillförlitlig redovisning av kostnaderna för livsmedelstillsynen.

##### *Remissinstanserna*

Med undantag av Livsmedelsverket är remissinstanserna positiva till revisorernas förslag. Livsmedelsverket pekar på att kommunernas uppgifter om personal, tillsynens omfattning och resultat av tillsynen är tillräckliga för verkets behov.

##### *Revisorernas överväganden och förslag*

Revisorerna anser att en tillförlitlig kostnadsredovisning är väsentlig för alla verksamheter. Livsmedelstillsynen är inget undantag. Revisorerna föreslår att regeringen tar initiativ till en tillförlitlig redovisning av kostnaderna för livsmedelstillsynen. För att få ett jämförbart underlag bör de uppgifter som ska ingå i kostnadsredovisningen specificeras.

#### 4.5 Tydliggör företagets ansvar

##### *Rapporten*

Företagens ansvar är mycket tydligt i lagstiftningen. Grundläggande krav måste uppfyllas för att livsmedel ska få produceras och hanteras för försäljning och i storhushåll. Det finns bl.a. krav på att företagen ska utföra kontroller och utarbeta s.k. egenkontrollprogram. Företagens egenkontrollprogram ska fastställas av tillsynsmyndigheten. Detta krav har kritiserats bl.a. för att det kan leda till otydlighet om företagets ansvar.

I betänkandet Livsmedelstillsynen i Sverige utvärderades systemet med egenkontroll. I utredningen föreslogs att kravet på att tillsynsmyndigheterna ska fastställa företagets egenkontrollprogram skulle avskaffas. Revisorerna ansåg i rapporten att utredningens förslag bör genomföras.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

### Remissinstanserna

Merparten av remissinstanserna tillstyrker förslaget att avskaffa kravet på att tillsynsmyndigheterna ska fastställa företagens egenkontrollprogram. Sveriges hotell- och restaurangföretagare, SHR, pekar på att lagändringar har genomförts utan tillräckliga förberedelser. Beslutet om fastställande av egenkontrollprogram är ett sådant exempel. Vissa remissinstanser föreslår att krav på utbildning för verksamhetsutövare och de personer som ska arbeta med livsmedel utreds eller införs.

### Revisorernas överväganden och förslag

Revisorerna delar remissinstansernas synpunkter att det skulle vara önskvärt att ställa krav på utbildning för verksamhetsutövare och de personer som ska arbeta med livsmedel. Frågan är dock komplicerad. Det behövs sannolikt olika typer av utbildning för olika branscher och verksamheter. Utbildningarna behöver genomföras kontinuerligt. Vilka krav som ska uppfyllas kan också variera över tiden. Dessutom behöver frågan om finansiering lösas.

En utgångspunkt måste också vara att det är företagets och branschorganisationernas ansvar att se till att de anställda har de kunskaper som livsmedelshandlingen kräver. Av revisorernas rapport framgår vilka branscher som i samarbete med Livsmedelsverket har tagit fram utbildningsprogram. Revisorerna bedömer att dessa insatser skulle kunna utvecklas ytterligare.

Kravet på att tillsynsmyndigheterna ska fastställa företagets egenkontrollprogram bör avskaffas.

## 4.6 Livsmedelsverkets styrning och uppföljning

### Rapporten

I rapporten konstaterades att Livsmedelsverkets styrning och uppföljning av den kommunala tillsynen kan förbättras inom verkets nuvarande mandat.

Regeringen har lämnat långtgående befogenheter till verket att leda och samordna den kommunala tillsynen. Livsmedelsverket kan återta tillsynsansvar för anläggningar som står under kommunal tillsyn. Verket har dock aldrig använt denna möjlighet vid konstaterade brister i den kommunala tillsynen.

Tillsynsansvaret kan också överföras i motsatt riktning, från Livsmedelsverket till kommunerna. Det är relativt vanligt. Exempelvis har Livsmedelsverket överfört tillsynsansvaret för anläggningar till Stockholms kommun och Göteborgs kommun.

Livsmedelsverket har också rätt att utföra s.k. normerande inspektioner i kommunerna. Denna verksamhet har minskat betydligt de senaste åren, trots att regeringen har beviljat extra medel för bl.a. sådana inspektioner.

Livsmedelsverkets inspektioner i kommunerna kan innebära att verket begär yttrande från den berörda kommunen med anledning av uppmärksammade brister. Tillgängliga uppgifter om hur ofta verket begär yttrande avser år 1999. Då begärde Livsmedelsverket yttrande endast från åtta kommuner.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

I rapporten föreslog revisorerna att regeringen uppdrar åt Livsmedelsverket att upprätta en åtgärdsplan för att komma till rätta med de brister som verket har uppmärksammat inom den kommunala tillsynsverksamheten.

#### *Remissinstanserna*

Remissinstanserna delar i stor utsträckning revisorernas uppfattning. Undantagen är Livsmedelsverket, Livsmedelsföretagen (livsmedelsindustrin) och Länsstyrelsen i Norrbottens län.

Ekonomistyrningsverket anser att det tydligt framgår av rapporten att Livsmedelsverket inte klarar sin styrningsuppgift. Verket anser att det motiverar en närmare studie av Livsmedelsverkets interna organisation. Även kontakterna mellan Livsmedelsverket och kommunerna behöver studeras. Flertalet instanser, i synnerhet kommuner och Svenska Kommunförbundet men även Statskontoret och länsstyrelsen i Östergötlands län, betonar vikten av att Livsmedelsverket både stöder och styr den kommunala tillsynen.

Livsmedelsverket ifrågasätter om verket kan styra en kommunal verksamhet. Styrning förutsätter sanktionsmöjligheter i de fall oacceptabla brister uppdras. Verket anser att dess uppdrag snarare är att följa upp och stödja den lokala livsmedelstillsynen. Vidare redovisas att uppföljningen av kommunerna ”nyligen har förfinats”. Antalet kommuninspektioner och normerande inspektioner har fördubblats år 2001 jämfört med året innan. Enligt verket begränsas inspektionerna i kommunerna av tillgängliga resurser.

Livsmedelsverket anser att det finns ett mycket stort behov av stöd till kommunerna. Grundläggande brister, t.ex. att kommunerna saknar förutsättningar för att bedriva en bra tillsyn, kan dock inte avhjälpas med ökat stöd från verket.

Livsmedelsföretagen ställer sig tveksamma till om Livsmedelsverkets befogenheter är tillräckligt långtgående för att uppnå en likvärdig tillsyn. Företagen anser att om det inte finns någon tillsyn att samordna är uppdraget svårt. Livsmedelsföretagen kommenterar också frågan om varför Livsmedelsverket inte övertar tillsynen över kommunala tillsynsobjekt. ”Anledningen till att detta inte har skett trots konstaterade brister beror sannolikt på att det är en ganska kraftlös sanktion samt att det med nuvarande organisation oftast är praktiskt svårt för Livsmedelsverket att överta kontrollen.”

Livsmedelsföretagen anser dock att verket kan stödja kommunernas tillsyn genom inspektioner. Samtidigt framhålls: ”Med kännedom om Livsmedelsverkets bristande ekonomiska resurser kan omfattningen av detta arbete dock knappast få större omfattning än i dag om verket inte får ökade resurser.”

#### *Revisorernas överväganden och förslag*

Revisorerna understryker vikten av att Livsmedelsverkets styrning och uppföljning av den kommunala tillsynen förbättras.

Revisorerna anser att det är positivt att verkets normerande inspektioner och kommuninspektioner har fördubblats till 80 inspektioner mellan åren 2000 och 2001. Livsmedelsverket har dock inte redovisat hur många av dessa inspektioner som har resulterat i att verket har begärt yttrande från den berörda kommunen där brister har uppmärksamrats. Om den kommunala

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

tillsynen är så undermålig som bl.a. remissvaren från Livsmedelsverket och Livsmedelsföretagen gör gällande borde uppgiften redovisas.

Livsmedelsföretagens missnöje med den kommunala tillsynen är inte samstämmigt med resultat från RRV:s utredning, (rapport 2001:33), som bl.a. omfattar en undersökning av företagens uppfattning om den kommunala tillsynen. Enligt RRV:s undersökning fungerar inspektionerna väl. 85 % av företagen var mycket positiva eller ganska positiva till att det egna företaget fick besök av livsmedelsinspektören.

Enligt revisorernas uppfattning är Livsmedelsverkets möjlighet att återta tillsynsansvar för anläggningar ett kraftfullt medel för att påverka de kommunala tillsynsmyndigheterna. Livsmedelsverket har dock inte prövat styrkan i denna åtgärd, eftersom den aldrig har tillämpats vid konstaterade brister i den kommunala livsmedelstillsynen.

Även rätten att inspektera anläggningar som står under kommunal tillsyn torde vara en god möjlighet för verket att påverka de kommunala tillsynsmyndigheterna.

Livsmedelsverket ska enligt sin instruktion "utöva tillsyn enligt livsmedelslagen samt leda och samordna livsmedelstillsynen". Uppgiften har inte förändrats i den förordning som regeringen utfärdade den 13 december 2001. Livsmedelsverket anser att verkets uppgift är att "följa upp och stödja den kommunala tillsynen".

Ekonomistyrningsverket påpekar i sitt remissyttrande att det finns motiv för en närmare studie av Livsmedelsverkets interna organisation. I betänkandet Livsmedelstillsynen i Sverige (SOU 1998:61) föreslogs också en översyn av verkets organisation för att tydligt skilja de centrala myndighetsuppgifterna från den operativa tillsynen.

Livsmedelsverket genomförde år 2000 på eget initiativ en omorganisation. Syftet med omorganisationen var bl.a. att skilja verkets regel- och förhandlingsarbete från tillsyn och annan myndighetsutövning.

RRV har i sin rapport (2001:33) pekat på att Livsmedelsverket måste komma till rätta med sina interna problem. Omorganisationen år 2000 har enligt rapporten lett till att personal har slutat och att stödet till kommunerna har minskat. Enligt rapporten har dock verket börjat vidta åtgärder för att förbättra arbetssituationen inom verket.

I revisionsberättelsen för Livsmedelsverket för räkenskapsåret 2001 invände RRV mot att Livsmedelsverket hade överskridit sin anslagskredit med närmare två miljoner kronor. Föregående år beslutade regeringen om en indragning av verkets anslagssparande. Livsmedelsverket förlorade rätten att disponera anslagsmedel på 10 miljoner kronor. Verket hade inte begärt att få behålla dessa medel.

Sammantaget finns det enligt revisorernas mening flera motiv till att regeringen bör ta initiativ till en översyn av Livsmedelsverkets uppgifter. Verkets samtliga uppgifter bör bli föremål för utomstående granskning. Detta omfattar bl.a. ledning och samordning av kommunernas livsmedelstillsyn och den operativa tillsynen som verket självt utför. Översynen bör syfta till att tydliggöra och renodla verkets myndighetsuppgifter.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 1

## 4.7 Länsstyrelsernas uppgifter

### *Rapporten*

Revisorerna har vid en tidigare granskning uppmärksammat behovet av att länsstyrelsernas uppgifter preciseras. Utredningen om livsmedelstillsynen föreslog att länsstyrelsernas uppgifter enligt livsmedelslagen skulle utgå. Regeringen har inte fattat något beslut med anledning av förslaget som lämnades 1998.

Revisorerna ansåg i rapporten att länsstyrelsernas nuvarande roll inom livsmedelstillsynen bör ändras. Antingen bör länsstyrelsernas uppgifter preciseras eller så bör uppgifterna utgå. Om regering och riksdag väljer att precisera länsstyrelsernas uppgifter måste resurser för verksamheten säkerställas. Det kan inte vara möjligt att med nuvarande resursinsats, dvs. totalt 6 årsarbetskrafter spridda över hela landet, vilket motsvarar ca 0,2 årsarbetskrafter per län, åstadkomma några resultat inom ett område som är så omfattande som livsmedelstillsynen och som dessutom karakteriseras av ett så komplicerat regelverk.

Revisorernas rapport visar att Livsmedelsverket inte i någon större utsträckning har använt länsstyrelsernas kompetens inom livsmedelstillsynen.

### *Remissinstanserna*

Remissinstanserna instämmer i uppfattningen att länsstyrelsernas uppgifter behöver ändras. En förstärkning av länsstyrelserna förordas av länsstyrelserna i Östergötlands län, Dalarnas län, Gävleborgs län, Norrbottens län, Miljönämnden i Borlänge och Svenska Kommunförbundet. Ett par remissinstanser, Ekonomistyrningsverket och Miljönämnden i Helsingborgs stad, anser att länsstyrelsernas uppgifter behöver utredas ytterligare. Miljönämnderna i Göteborgs kommun och Malmö stad anser att länsstyrelsernas uppgifter bör utgå.

### *Revisorernas överväganden och förslag*

Revisorerna gör efter ytterligare överväganden bedömningen att det skulle behövas en avsevärd resursförstärkning vid respektive länsstyrelse för att skapa förutsättningar för att länsstyrelserna ska kunna stödja och samordna kommunernas livsmedelstillsyn. Det är en fördel att statens resurser inom livsmedelstillsynen koncentreras till en myndighet. Mot denna bakgrund föreslår revisorerna att länsstyrelsernas uppgifter enligt livsmedelslagen bör utgå.

## 4.8 Kommunernas resurser

### *Rapporten*

I rapporten konstaterades att det inte finns några tillgängliga uppgifter som visar att kommunerna har minskat resurserna för livsmedelstillsynen.

Kommunernas tillsynsfrekvens för samtliga företag har totalt sett minskat. Tillsynsfrekvensen vid olika typer av företag varierar. Tillsynsfrekvensen har minskat för storhushåll, butiker och vattenverk. Tillsynen över

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 1



industriplanläggningar har ökat. Livsmedelsverket har inte närmare analyserat orsakerna till dessa förhållanden. En sådan analys skulle behövas.

En tolkning som ligger nära till hands är, enligt revisorernas mening, att kommunernas tillsynsaktiviteter ökar där det finns möjlighet att finansiera inspektionsverksamheten. De största möjligheterna för kommunerna att ta ut avgifter finns nämligen för industriplanläggningar.

I betänkandet Livsmedelstillsynen i Sverige (1998:61) föreslogs dels att livsmedelslagen skulle ändras för att underlätta för kommunerna att samverka med varandra, dels att regeringen skulle kunna besluta om att tillsynsansvaret för en hel kommun skulle kunna överföras till Livsmedelsverket. Regeringen har inte behandlat frågan. Revisorerna ansåg i rapporten att utredningens förslag bör genomföras.

#### *Remissinstanserna*

Merparten av remissinstanserna tillstyrker förslaget om en förändring av livsmedelslagen för att underlätta för kommunerna att samverka med varandra vad gäller livsmedelstillsynen.

Svensk Dagligvaruhandel föreslår i stället att Livsmedelsverket bör ansvara för att en adekvat tillsynsverksamhet organiseras i resursfattiga kommuner. Länsstyrelsen i Östergötlands län föreslår att länsstyrelsen ska kunna ta över tillsynsansvar i kommunerna genom att anställa personal som verkar i flera kommuner.

Vad gäller förslaget om att regeringen ska kunna besluta om att tillsynsansvaret för en hel kommun ska överföras till Livsmedelsverket är de remissinstanser som har yttrat sig i frågan negativa. Statskontoret, Livsmedelsverket, Miljönämnden i Borlänge kommun och Svenska Kommunförbundet avstyrker förslaget.

Livsmedelsverket anser exempelvis att det vore bättre att tydliggöra kommunernas åligganden och ge staten möjlighet att komma till rätta med kommuner som inte fullföljer sitt uppdrag.

#### *Revisorernas överväganden och förslag*

Revisorerna har tagit del av Livsmedelsverkets rapport 2 – 2002, Rapportering av livsmedelstillsynen 2000 – Kommunernas rapportering om livsmedelstillsynen. Av rapporten framgår bl.a. att tillsynen fortfarande varierar mellan olika företag. Tillsynsfrekvensen för industriföretag har dock minskat jämfört med år 1999. Fortfarande saknas en närmare analys av orsakerna till detta förhållande.

Revisorerna delar de synpunkter som har framförts av utredningen Livsmedelstillsynen i Sverige och flertalet remissinstanser, nämligen att det är angeläget att livsmedelslagen ändras för att underlätta för kommunerna att samverka med varandra.

Revisorerna förordar även ett genomförande av förslaget att regeringen ska besluta om att tillsynsansvaret för en hel kommun överförs till Livsmedelsverket.

Det finns redan möjlighet för Livsmedelsverket att återta tillsyn för anläggningar som står under kommunal tillsyn. Principiellt skulle det vara

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

möjligt för verket att överta tillsynen för alla anläggningar i en kommun. Det är dock lämpligt att regeringen beslutar om en sådan åtgärd i enlighet med de utgångspunkter som redovisades i betänkandet Livsmedelstillsynen i Sverige (SOU 1998:61).

#### 4.9 Rapporteringen behöver förbättras

##### *Rapporten*

Kommunerna rapporterar årligen om livsmedelstillsynen till Livsmedelsverket, som sammanställer och publicerar uppgifterna. Regeringen tar del av denna rapportering.

Livsmedelsverket och länsstyrelserna lämnar i sina årsredovisningar en redogörelse för kommunernas tillsyn. Livsmedelsverket har under flera år rapporterat till regeringen att livsmedelstillsynen i kommunerna har minskat i omfattning. Regeringen har tillsatt flera utredningar men i övrigt inte vidtagit några åtgärder med anledning av de redovisningar och förslag som har lämnats.

Riksdagen får begränsad information om livsmedelstillsynen i Sverige.

Det finns brister i kommunernas rapportering om livsmedelstillsynen. Uppgifterna behöver ofta kompletteras. Många kommuner rapporterar inte i tid. Livsmedelsverkets sammanställning kommer för sent för att ge en aktuell bild av livsmedelstillsynen i landet.

Mot denna bakgrund föreslog revisorerna följande:

1. att regeringen utreder vilka sanktionsmöjligheter som är lämpliga när kommunerna inte uppfyller rapporteringskraven. En sådan sanktionsmöjlighet kan vara att vite utgår vid utebliven rapportering
2. att regeringen uppdrar åt Livsmedelsverket att vidta åtgärder för att förbättra kvaliteten i kommunernas uppgifter och vid behov göra fördjupade analyser av resultaten
3. att regeringen lämnar information till riksdagen om resultatet av den offentliga tillsynen.

##### *Remissinstanserna*

Med undantag av Livsmedelsverket är de remissinstanser som har uttalat sig om rapporteringen positiva till förslagen.

Livsmedelsverket noterar med förvåning revisorenas förslag om att frågan om sanktionsmöjligheter mot kommuner som inte uppfyller rapporteringskravet ska utredas. Verket hänvisar till att detta är en extraordinär åtgärd med hänsyn till den kommunala självstyrelsen. Livsmedelsverket anser att det är mer angeläget att komma till rätta med problem som föranleds av att kommuner bedriver livsmedelstillsyn på en oacceptabelt låg nivå. Verkets nya rapporteringssystem kommer enligt verket att skapa möjligheter till fördjupade analyser av resultat av den kommunala tillsynen.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 1

### *Revisorernas överväganden och förslag*

Revisorerna konstaterar att Skolverket har möjlighet att förelägga kommuner vite om huvudmännen inte lämnar efterfrågade uppgifter enligt förordningen om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen (1992:1083). Därmed saknas grund för påståendet att förslaget är en extraordinär åtgärd med hänsyn till den kommunala självstyrelsen.

Revisorerna föreslår följande:

1. att regeringen utreder vilka sanktionsmöjligheter som är lämpliga att vidta när kommunerna inte uppfyller rapporteringskraven. En sådan sanktionsmöjlighet kan vara att vite utgår vid utebliven rapportering
2. att regeringen uppdrar åt Livsmedelsverket att vidta åtgärder för att förbättra kvaliteten i kommunernas uppgifter och vid behov göra fördjupade analyser av resultaten
3. att regeringen lämnar information till riksdagen om resultatet av den offentliga tillsynen.

## 4.10 Sanktioner

### *Rapporten*

Ansvarsbestämmelserna i livsmedelslagen ändrades år 1989. Tillsynsmyndigheterna fick bl.a. en allmän skyldighet att verka för att överträdelse beivras. Straffsatsen för brott mot livsmedelslagen höjdes till två år i grova fall. Syftet med dessa regeländringar var att öka respekten för livsmedelslagen.

Befintlig statistik visar att användningen av sanktioner sannolikt inte har fått den omfattning som avsågs i samband med 1989 års riksdagsbeslut.

Vid revisorernas tidigare granskning av livsmedelstillsynen som gjordes 1994 framhölls att flertalet kommuner bör kunna stärka sin tillsynsverksamhet genom bättre kunskap om rättstillämpningen inom livsmedelslagstiftningen (förslag 1994/95:RR8). Bland annat ansågs det angeläget att Livsmedelsverket förmedlar information om rättsfall till de kommunala tillsynsmyndigheterna. Revisorernas kritik kvarstår.

Livsmedelsverket har inte utarbetat någon vägledning för hur sanktionsinstrumenten ska tillämpas. Samtidigt konstateras att myndigheterna nu har större möjligheter än tidigare att ge offentlighet åt resultat från tillsynen. Offentliggörande av brister kan vara ett mycket verksamt medel för att åstadkomma rättelse.

Revisorerna föreslog i rapporten att regeringen skulle uppdraga åt Livsmedelsverket att vidta åtgärder för att underlätta för de kommunala tillsynsmyndigheterna att tillämpa sanktionssystemet och ge ökad offentlighet åt resultat från tillsynen.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 1

### *Remissinstanserna*

Remissinstanserna tillstyrker revisorernas förslag. Svenska Kommunförbundet, Bodens kommun, Göteborgs kommun, Helsingborgs stad, Malmö stad och Umeå kommun framhåller att enklare former av sanktioner, t.ex. sanktionsavgift, bör övervägas. Sanktionsavgift används inom miljötillsynen. Miljönämnden i Helsingborgs stad understryker särskilt behovet av enklare sanktioner.

Livsmedelsverket delar revisorernas uppfattning att informationen till kommunerna om tillämpningen av sanktionssystemet behöver förbättras. Verket vill ha till uppgift att utforma grundläggande information om sanktionssystemet. Däremot vill verket inte ge råd i konkreta ärenden.

### *Revisorernas överväganden och förslag*

Revisorerna anser att den viktigaste åtgärden för att åstadkomma förutsättningar för en fullgod livsmedelstillsyn i hela landet är att reformera finansierings- och avgiftssystemet. Om det skulle visa sig att detta inte är en tillräcklig åtgärd för att åstadkomma en bättre efterlevnad av livsmedelslagstiftningen bör enligt revisorernas uppfattning en sanktionsavgift övervägas.

Revisorerna föreslår att regeringen uppdrar åt Livsmedelsverket att utarbeta vägledningar om dels sanktioner, dels att offentliggöra resultat från inspektioner samt att sprida information om rättsfall.

## 4.11 Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

### *Rapporten*

Revisorerna har under denna granskning inte funnit några motiv för att överväga en radikalt förändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommun avseende livsmedelstillsynen. Närhetsprincipen och effektivitetsskäl talar för en fortsatt kommunal livsmedelstillsyn. Ett reformerat finansierings- och avgiftssystem samt mer aktiv styrning och samordning från Livsmedelsverket bör ge förutsättningar för en fullgod livsmedelstillsyn i hela landet.

### *Remissinstanserna*

Samtliga kommuner, Svenska Kommunförbundet, Statskontoret, länsstyrelserna i Dalarnas och Gävleborgs län anser i likhet med revisorerna att nuvarande ansvarsfördelning mellan stat och kommun för livsmedelstillsynen bör bestå. Statskontoret förordar en utökad decentralisering till kommunerna medan nämnda länsstyrelser anser att operativt tillsynsansvar bör överföras från Livsmedelsverket till länsstyrelserna. Livsmedelsverket, bransch- och konsumentorganisationer samt länsstyrelserna i Östergötlands och Norrbottens län anser att livsmedelstillsynen bör förstatligas. De senare anser att länsstyrelserna bör överta tillsynsansvaret från kommunerna. Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen i Kristinehamns kommun och Naturvetareförbundet förordar ett statligt huvudmannaskap för miljö- och livsmedelstillsyn samt djurskydd.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 1

Livsmedelsverket saknar en djupare analys som visar att målet, en effektiv och likvärdig livsmedelstillsyn i kommunerna, skulle kunna uppnås om revisorenas olika förslag genomförs.

Livsmedelsverket, Livsmedelsföretagen, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Sveriges Konsumentråd och Svenska Celiakiförbundet pekar på att risker för jäv och beroendeförhållanden medför att det är svårt att garantera en oberoende myndighetsutövning i kommunerna.

#### *Revisorernas överväganden och förslag*

Revisorerna anser att det inte finns tillräckliga motiv för att överväga en radikalt förändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommun avseende livsmedelstillsynen.

Frågan om jäv och beroendeförhållanden i kommunal myndighetsutövning har behandlats i RRV:s rapport (2001:33). RRV har dock inte funnit att det finns några uppgifter som stöder antagandet om att jäv är ett problem i landets kommuner. Inte heller finns det belägg för att den kommunala myndighetsutövningen skulle innebära att kommunerna värnar mer om arbetstillfällena än en god livsmedelstillsyn.

Frågan om möjligheterna att uppnå målet ”likvärdig livsmedelstillsyn” kommenteras av några remissinstanser. De menar att målet är omöjligt att uppnå med ett fortsatt kommunalt tillsynsansvar.

En effektiv och likvärdig livsmedelstillsyn anges som ett mål för verksamhetsgrenen Tillsyn i Livsmedelsverkets regleringsbrev. Vad som avses med ”likvärdig livsmedelstillsyn” har emellertid inte närmare preciserats. I instruktion för Livsmedelsverket (SFS 2001:1259) som utfärdades den 13 december 2001 anges att Livsmedelsverkets uppgifter är att utöva tillsyn enligt livsmedelslagen samt leda och samordna livsmedelstillsynen.

Enligt revisorenas uppfattning är tillsyn utifrån behov ett tydligare sätt att beskriva vad livsmedelstillsynen i Sverige bör syfta till. Detta bör sedan vara vägledande för målformuleringen för verksamheten.

## 4.12 Övriga frågor

### *Remissinstanserna*

Frågan om hur stora bristerna vid livsmedelshanteringen är och vilka risker detta utgör för folkhälsan har kommenterats av Sveriges hotell- och restaurangföretagare, SHR.

SHR anger i remissvaret att det är svårt att få ett grepp om hur det faktiskt förhåller sig på restaurangerna och vilken risk för folkhälsan som bristerna utgör. Antalet påstådda matförgiftningar bygger på enkätunderlag och skattningar. Enligt SHR behövs en samlad redovisning med sakliga analyser och riskbedömningar av hygienien på Sveriges restauranger. Både Jordbruksdepartementet och Livsmedelsverket anser att Sverige aldrig har haft en så säker mat som i dag. SHR vill gärna dela denna uppfattning: ”Men vi ser tyvärr alltför ofta rapporter om bristande hygien på restauranger och inom andra delar av storhushållssektorn.”

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

Konsumentorganisationerna och Livsmedelsföretagen har redovisat olika exempel på allvarliga brister i den kommunala myndighetsutövningen. I det ena fallet ledde detta till att ett femtiotal människor insjuknade efter att ha blivit smittade av listeriabakterier. Det andra fallet rörde ett ärende om felaktig märkning som "hade vandrat" mellan en kommunal tillsynsmyndighet och Livsmedelsverket. I båda fallen uppges att Livsmedelsverket hade uppmanat berörda kommuner att vidta åtgärder.

Merparten av remissinstanserna har framhållit vikten av en förbättrad livsmedelstillsyn och en ökad tillsynsfrekvens. Livsmedelsverket, branschorganisationer och ett par länsstyrelser anser att detta kan åstadkommas om livsmedelstillsynen förstatligas.

#### *Revisorernas iakttagelser*

Revisorerna delar SHR:s iakttagelser om att det saknas underlag för att bedöma vilka risker konstaterade brister utgör för folkhälsan.

Under denna granskning har även revisorerna funnit problem med att få konkreta exempel på brister i den kommunala myndighetsutövningen som t.ex. har lett till att människor har blivit sjuka. Revisorerna har utan framgång särskilt efterfrågat uppgifter från Livsmedelsverket om det fall som konsumentorganisationerna uppmärksammar.

Enligt revisorernas uppfattning behövs ökad offentlighet om konstaterade brister och konkreta uppgifter om de tillsynsmyndigheter som inte fullgör sina uppgifter.

Regeringen har utsett en ny styrelse för Livsmedelsverket. I styrelsen ingår elva ledamöter. Detta är en minskning med en ledamot jämfört med tidigare. I styrelsen ingår två personer som samtidigt är verksamma i livsmedelsföretagens branschorganisationer. Från och med innevarande år ingår inte någon person i styrelsen som är verksam inom Svenska Kommunförbundet.

Enligt verksförordningen (SFS 1995:1322) ska styrelsen för en myndighet högst bestå av åtta ledamöter. I Livsmedelsverkets instruktion anges inget undantag från verksförordningens bestämmelser.

Revisorerna ifrågasätter lämpligheten av att branschorganisationer vilkas medlemmar står under verkets tillsyn ingår i Livsmedelsverkets styrelse. Frågan bör behandlas i den föreslagna organisationsöversynen.

## Förslag 2001/02:RR19

Med hänvisning till de motiveringar som framförts under revisorernas överväganden och förslag föreslår Riksdagens revisorer att riksdagen fattar följande beslut.

### **Europeiska kommissionens utvärderingar**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 4.2 om Europeiska kommissionens utvärderingar av livsmedelstillsynen i Sverige.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

### **Finansierings- och avgiftssystemet**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 4.3 om finansierings- och avgiftssystemet.

### **Redovisa kostnaderna**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 4.4 om att redovisa kostnaderna för livsmedelstillsynen.

### **Tydliggör företagets ansvar**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 4.5 om företagets ansvar.

### **Livsmedelsverkets styrning och uppföljning**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 4.6 om Livsmedelsverkets styrning och uppföljning.

### **Länsstyrelsernas uppgifter**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 4.7 om länsstyrelsernas uppgifter.

### **Kommunernas resurser**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 4.8 om kommunernas resurser.

### **Rapporteringen behöver förbättras**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 4.9 om rapporteringen.

### **Sanktioner**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 4.10 om sanktioner.

### **Övriga frågor**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört rörande Livsmedelsverkets styrelse i avsnitt 4.12.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

·  
Bilaga 1

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Bengt Silfverstrand (s), Anita Jönsson (s), Kenneth Lantz (kd), Karl-Gösta Svenson (m), Agneta Lundberg (s), Ann-Marie Fagerström (s), Marie Engström (v), Björn Kaaling (s) och Lennart Hedquist (m).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Karin Brunsson och revisionsdirektören Lena Sandström (föredragande).

Stockholm den 17 april 2002

På Riksdagens revisorers vägnar

*Ingemar Josefsson*

*Lena Sandström*

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

·  
Bilaga 1



## 1 Revisorernas granskning

Riksdagens revisorer har granskat statens styrning av skolan. Resultatet av granskningen finns i rapporten Statens styrning av skolan – från målstyrning till uppsökande bidragsverksamhet (rapport 2001/02:13, se bilaga 1).

Rapporten har remissbehandlats. En sammanfattning av remissvaren finns i bilaga 2. Sammanlagt elva remissinstanser har yttrat sig över rapporten.

## 2 Revisorernas iakttagelser

I granskningen har revisorerna utgått ifrån skollagens 2 §, som innebär att alla barn i Sverige har rätt till likvärdig utbildning. Oberoende av var de bor och i vilken skola de går har skolbarnen också rätt till en god studiemiljö.

Kommunerna har ansvaret för att god utbildning och studiemiljö erbjuds alla skolpliktiga barn. Skolverket är den statliga myndighet som ska se till att god utbildning och studiemiljö garanteras samtliga elever i den svenska skolan.

### Ekonomi

Sedan Skolverket inledde sin verksamhet har regeringen omvandlat Skolverket från en liten kunskapsorganisation till ett av sina viktigaste organ för att fördela medel till kommunerna. Regeringen har ställt upp preciserade villkor för att kommunerna ska få del av specialdestinerade bidrag. Det har gjort det svårt för kommunerna att planera. Genom en ändrad inriktning av utvecklingsarbetet har Skolverket kommit att direkt ingripa i skolverksamheten. I stället för att ta ställning till ansökningar om projekt pengar har Skolverket bedrivit uppsökande verksamhet och direkt samarbetat med kommunerna.

Skolverkets personal mätt som årsarbetskrafter har fördubblats på tio år. Verket har finansierat en allt större del av sin personal via andra anslag än förvaltningsanslaget. Utgifterna för konsulter har ökat med närmare 30 % sedan 1999.

Det kan också konstateras att det är stora skillnader mellan olika kommuners satsningar på undervisningen i skolan. Vissa kommuner satsar upp till dubbelt så mycket på undervisningen som andra.

## Tillsyn och främjande

Regeringen har inte förmått Skolverket att bedriva mer och skarpare tillsyn. Tillsynen av fristående skolor har mer än halverats sedan 1997, trots att antalet fristående skolor har fördubblats. Mellan åren 2000 och 2001 minskade tillsynen även totalt sett.

Missförhållanden i skolor har fått förekomma i flera år innan de anmälts till Skolverket. Vissa anmälningar om missförhållanden har inte registrerats som tillsynsärenden, utan har ersatts med åtgärder för att främja arbetet i skolorna. Det har lett till oklara gränser mellan tillsyn och främjande.

## 3 Regeringens utvecklingsplan för skolan

I sin utvecklingsplan för skolan (skr. 2001/02:188) aviserar regeringen en förstärkt satsning på utbildningskvalitet. Allas rätt till kunskap och bildning betonas. Bättre information ska ges till elever och föräldrar. Kvalitetsredovisningarna ska vara ett verktyg för det lokala kvalitetsarbetet. Skolverkets uppdrag ska renodlas och inriktas mot tillsyn och kvalitetsgranskning. En ny myndighet för skolutveckling ska inrättas. Regeringen anger också att man har för avsikt att lagfästa tillsynen för det offentliga skolväsendet.

## 4 Skolverkets uppgifter

Skolverket förfogar som ansvarig myndighet över ett flertal instrument för att kontrollera måluppfyllelsen i skolan. Skolverket är organiserat i en central del och flera regionala enheter.

### Rapporten

När Skolverket bildades 1991 fick verket fyra huvuduppgifter: uppföljning, utvärdering, utveckling och tillsyn. Under senare år har utbetalning av statsbidrag tillkommit som en omfattande arbetsuppgift. Utvecklingsarbetet har ändrat karaktär och har till stor del kommit att handla om medelsfördelning i samarbete med kommunerna. Trots upprepade uppmaningar från regeringen att öka tillsynens omfattning har Skolverket minskat sin tillsyn mellan år 2000 och 2001. En förklaring är att Skolverket i ökad omfattning bemöter anmälningar om missförhållanden med åtgärder av utvecklingskaraktär, ”akuta förbättringsåtgärder”.

Förändringarna av Skolverkets uppgifter under andra hälften av 1990-talet har bidragit till att gränserna mellan kommunernas och Skolverkets ansvar har luckrats upp. Genom att Skolverket har engagerat sig i arbetet i enskilda skolor har verket påtagit sig en del av ansvaret för brister i utbildning och studiemiljö som verket hade kunnat anmärka på. Härigenom har det blivit svårare för verket att bedriva den aktiva tillsyn som regeringen har efterlyst. Revisorerna har också tidigare framfört uppfattningen att Skolverket inte bör ha något ansvar för arbetet i enskilda skolor (förs. 1998/99:RR8).

Revisorerna föreslog därför i rapporten att regeringen begränsar Skolverkets uppgifter. Skolverket bör enligt revisorernas mening uteslutande ägna

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 2

sig åt uppföljning, utvärdering och tillsyn. Den pedagogiska utvecklingen kan enligt revisorernas mening koncentreras till lärarhögskolor, universitet och högskolor. Inom ramen för den s.k. tredje uppgiften bör dessa tillsammans med fristående utbildningsinstitut kunna tillhandahålla vidareutbildning för lärare, rapportera om forskningsrön samt på andra sätt stimulera utvecklingen i skolorna. Ingenting hindrar att Skolverket även fortsättningsvis uppmärksammar lärarhögskolor, universitet och högskolor på behovet av utvecklingsinsatser i skolorna i olika delar av landet.

## Remissinstanserna

Remissinstanserna instämmer i revisorernas uppfattning att Skolverkets uppgifter bör koncentreras till uppföljning, utvärdering och tillsyn.

*JO, Barnombudsmannen, Umeå universitet och Nacka kommun* delar revisorernas uppfattning att tillsynen bör renodlas och ges en sådan inriktning att den inte sammanblandas med andra funktioner inom Skolverket.

*BO, Kommunförbundet och Lärarhögskolan i Stockholm* stöder revisorernas förslag att Skolverkets uppgifter begränsas till uppföljning, utvärdering och tillsyn. Dessa remissinstanser anser även att det är viktigt att allt görs för att ansvar och ansvarsförhållanden tydliggörs.

*Socialstyrelsen* ser fördelar med revisorernas förslag, men förutsätter att frågan om överföring av utvecklingsuppgiften till andra myndigheter analyseras vidare.

*Skolverket* framhåller att verket tidigare har påpekat vikten av ansvarsfrågorna. Verket menar att man hittills i allt väsentligt kunnat hålla balansen mellan de statliga kraven på utvecklings- och kvalitetsarbete å ena sidan och respekten för det kommunala ansvaret för skolutveckling å den andra. Skolverket menar vidare att revisorerna har bytt uppfattning sedan revisorernas förra granskning (förs. 1998/99:RR8) då revisorerna föreslog ett program för skolförbättring. Skolverket vänder sig också mot att revisorerna använder årsarbetskrafter för att mäta personalstyrkan och menar att antalet fasta tjänster borde användas i stället.

## Revisorerna

I sin utvecklingsplan för skolan (skr. 2001/02:188) redogör regeringen för flera planerade förändringar som delvis överensstämmer med revisorernas förslag. En skillnad jämfört med revisorernas förslag är att regeringen ser behov av en särskild myndighet för skolutvecklingsfrågor. Revisorerna har menat att den pedagogiska utvecklingen kan koncentreras till lärarhögskolor, universitet och högskolor. Inom ramen för den s.k. tredje uppgiften bör dessa tillsammans med fristående utbildningsinstitut kunna tillhandahålla vidareutbildning för lärare, rapporter om forskningsrön samt annan stimulans som stöd för utvecklingen i skolorna. Enligt revisorernas mening blir kommunernas ansvar för skolan härigenom tydligare.

Revisorerna vill erinra om innehållet i det nationella program för skolförbättring som revisorerna tidigare har föreslagit. Detta program innebar att Skolverket skulle förmedla nationella resultat till skolan. Skolverkets redo-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 2

visning av nationella resultat skulle därmed kunna utgöra underlag för omprövning av resursanvändningen i skolorna. Revisorerna såg detta som ett sätt att nå ut med viktig information till lärarna. Revisorerna menar fortfarande att det är en viktig uppgift att se till att den information som Skolverket samlar in via uppföljning, utvärdering och tillsyn kommer skolorna till del och kan utgöra ett underlag för omprövning av verksamheten. Liksom tidigare anser revisorerna att Skolverkets huvuduppgift i kontakterna med skolhuvudmän och skolor bör vara att hävda nationella krav på utbildningen. Verket bör däremot inte ha något ansvar för lokalt utvecklingsarbete.

Revisorerna har i sin redovisning av Skolverkets personalresurser utgått från Skolverkets egen rapportering i årsredovisningarna. Revisorerna anser att antalet årsarbetskrafter ger en god uppfattning om de personalinsatser som gjorts under en viss period.

Regeringen har tillsatt en organisationsutredning (dir. 2002:76) som ska förbereda de aviserade förändringarna av myndighetsstrukturen. Utredningen ska lämna sin slutrapport i maj 2003.

## 5 Tillsyn

Genom Skolverkets tillsyn ska statsmakterna säkerställa att lagar och förordningar följs samt att villkor i tillståndsgivning efterlevs.

### Rapporten

Det svenska skolväsendet är en decentraliserad verksamhet som samtidigt ska erbjuda en nationellt likvärdig utbildning. Statlig tillsyn är viktig för att kontrollera att verksamheten bedrivs enligt de regler och med de målsättningar statsmakterna har ställt upp. Det gäller speciellt när man som Skolverket har konstaterat att huvudmännens egen uppföljning och utvärdering inte har fungerat tillfredsställande.

En förutsättning för en effektiv tillsyn är att tillsynsmyndigheten inte har något ansvar för hur verksamheten bedrivs. Tillsynen bör dessutom utgå ifrån alla lagar och regler som har beröring med förvaltningen. En annan förutsättning är att tillsynen inte får för liten omfattning.

Revisorerna har funnit att Skolverket redan med nuvarande resurser har goda förutsättningar för att bedriva omfattande tillsyn.

Om 150 av verkets årsarbetskrafter motsvarande ungefär en tredjedel av verkets 437 årsarbetskrafter avsattes för tillsyn skulle Skolverkets personal ha utrymme för att varje år besöka varje skola (grundskolor, gymnasier och särskolor) under en arbetsvecka. Det innebär att Skolverket kan skaffa sig bra underlag för slutsatser om utbildning och studiemiljö i varje skola. Frågor om likvärdighet och god studiemiljö kan då bedömas utifrån initierade iakttagelser i klassrum, skola och kommuner. Det gäller särskilt om Skolverkets tillsynsinsatser samordnas med aktiviteter som andra statliga myndigheter med tillsynsansvar på skolans område bedriver. Då kan arbetet i den enskilda skolan belysas från olika utgångspunkter och begreppet likvärdighet preciseras. Verklighetsbeskrivningar kan ge regering och riksdag ett relevant underlag för beslut om åtgärder.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 2

En direkt följd av en sådan förändring mot en mer utvecklad och omfattande tillsyn är att kvalitetsgranskningsnämnden kan läggas ned. Revisorerna har också tidigare ifrågasatt en organisationsform som innebär att Skolverkets kontrollerande uppgift blir oklar för huvudmannen (förs. 1998/99:RR8).

Skolverkets tillsyn bör ges lagstöd på det sätt som Riksrevisionsverket tidigare har föreslagit (RRV 2001:24). Med lagreglerad tillsyn skapas också förutsättningar för Skolverket att besluta om sanktioner i de fall kommunerna inte följer verkets tillsynsbeslut. En ordning med lagreglerad tillsyn, sanktionsmöjligheter och möjligheten att överklaga Skolverkets beslut innebär enligt revisorernas mening att ansvarsförhållandena mellan staten och kommunerna blir tydligare. Om tillsynen ges lagstöd kan Skolverkets instruktion användas för att precisera tillsynsuppdraget.

Revisorerna refererade i rapporten till Riksrevisionsverkets (RRV) rapport om Skolverkets tillsyn. Revisorerna ansåg att RRV:s kritik var väl motiverad och stämde med de iakttagelser som revisorerna själva gjort. RRV påpekade exempelvis att mycket av Skolverkets kritik riktades mot brister i eller avsaknad av vissa dokument i stället för mot verksamheten som bedrevs.

Revisorerna menar att begreppet ”kommunernas egentillsyn” som Skolverket använder i sina allmänna råd, är vilseledande och bidrar till att verkets ansvar blir otydligt. Staten har inte delegerat något ansvar för tillsynen. Kommunernas ansvar för egenkontroll eller för intern kontroll inskränker inte Skolverkets ansvar för tillsyn av det offentliga skolväsendet. Revisorerna anser därför att de allmänna råden bör revideras.

Revisorerna föreslog i rapporten att Skolverkets tillsyn av det offentliga skolväsendet regleras i lag samt att verket bör revidera sina allmänna råd rörande kommunernas egentillsyn.

## Remissinstanserna

Remissinstanserna håller i stort med om revisorernas förslag.

*Kommunförbundet, Socialstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Barnombudsmannen och JO* delar revisorernas bedömning att det krävs en klar skillnad mellan insatser för tillsyn respektive främjande. Tillsynen bör enligt Kommunförbundet specificeras på det sätt som revisorerna föreslår. Kommunförbundet ställer sig dock avvisande till förslaget om sanktionsmöjligheter. Det är inte rimligt att statliga organ skall ges befogenhet till att bestraffa den lokala folkvalda nivån, anser förbundet. *JO* anser att det är angeläget att Skolverkets resurser i ökad utsträckning används för tillsynsuppgifter. *Umeå universitet* anser att revisorernas kritik mot den statliga tillsynen av det svenska skolväsendet är väl underbyggd och befogad.

*Nacka kommun* anser att det finns ett behov av att förtydliga tillsynsansvaret. Det bör enligt kommunen dras en tydlig gräns mellan Skolverkets tillsyn och den kommunala egenkontrollen.

*Österåkers kommun* instämmer i revisorernas förslag att de allmänna råden för kommunernas egentillsyn bör förtydligas.

*Skolverket* vänder sig mot det mått på tillsyn som används i rapporten. Resurserna för tillsyn, mått som lönekostnader, har enligt verkets definition ökat på senare år. Skolverket menar dock att verket inte förmått ge tillsynen

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 2

den volym som regeringen ansett behövs. Verket kritiserar även att revisorerna har anammat den syn på Skolverkets tillsyn som RRV förmedlat.

## Revisorerna

Revisorerna framhöll i rapporten att Skolverkets tillsyn inte varit någon framträdande del av verksamheten. Oavsett om man räknar andelen av verkets totala kostnader eller andelen av personalinsatsen märks någon signifikant ökad prioritering av tillsynen sedan 1995. Mellan åren 2000 och 2001 sjönk dessutom kostnaderna för tillsyn. Denna utveckling har skett trots att regeringen återkommande har uppmanat Skolverket att öka sin tillsyn. Även utbildningsutskottet har flera gånger understrukt att man delar regeringens uppfattning och betonat vikten av Skolverkets tillsyn (exempelvis bet. 2000/01:UbU1). Dessutom erkänner Skolverket att man inte förmått prioritera tillsynen i den utsträckning som regeringen ansett nödvändig. Revisorerna anser därför att det är befogat att kritisera Skolverket för att tillsynen inte prioriterats mera.

Revisorerna ser inget anmärkningsvärt i att Riksrevisionsverket och revisorerna har samma uppfattning om tillsyn, en syn som för övrigt också delas av JO.

Regeringen har aviserat en förändring av myndighetsstrukturen på skolområdet i syfte att stärka tillsyn och kvalitetsgranskning. Man har även angivit att man avser att lagfästa tillsynen av offentliga skolor. Revisorerna förutsätter att regeringen och Skolverket vidtar förändringar av allmänna råd och förordningar i linje med revisorernas förslag så att dessa överensstämmer med verkets förändrade uppgifter och tydligt återspeglar verkets uppgift som statligt tillsynsorgan.

## 6 Ekonomi

De specialdestinerade bidragen till skolan har ökat under flera år och uppgick år 2001 till ca 6,7 miljarder kronor. Den utvecklingen kommer att fortsätta de närmaste åren när de satsningar som aviserats av regeringen genomförs.

### Rapporten

Likvärdig utbildning och studiemiljö innebär inte att det inte kan eller bör finnas några skillnader mellan skolor eller kommuner. Det innebär dock att skillnaderna mellan skolor eller kommuner i olika delar av landet inte får bli för stora. Det har visat sig att undervisningskostnaderna i olika kommuner varierar kraftigt. Vissa kommuner satsar mer än dubbelt så mycket på undervisningen som andra. I kronor motsvarar detta 21 300 respektive 44 500 kr (Skolverket, 2001a). Revisorerna föreslog att regeringen analyserar hur gällande finansiering påverkar utbildningsresultat och studiemiljö.

För kommunerna betyder många specialdestinerade, ibland tidsbegränsade bidrag svårigheter att planera verksamheten. Mycket tid och kraft ägnas åt bidragsadministration. Det är inte självklart att centrala prioriteringar överensstämmer med enskilda kommuners behov. Revisorerna föreslog att rege-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 2

ringen analyserar hur kommunernas möjligheter att finansiera sin verksamhet påverkas av den ökande andelen specialdestinerade bidrag.

Av förarbetena till förordningen om internrevision (1995:686) framgår att samtliga myndigheter som administrerar stora medelsflöden bör ha en intern revision som självständigt granskar den interna kontrollen i verksamheten.

Revisorerna föreslog att regeringen ålägger Skolverket att inrätta intern revision.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 2

## Remissinstanserna

Remissinstanserna uppfattar i likhet med revisorerna att det finns problem med en ökande andel specialdestinerade bidrag.

*Kommunförbundet* framhåller att den ökande andelen specialdestinerade bidrag har gett motsägelsefulla signaler om var det ekonomiska ansvaret egentligen ligger. *Österåkers kommun* tillstyrker revisorernas förslag att regeringen ska analysera hur kommunernas möjligheter att finansiera verksamheten påverkas av en ökande andel specialdestinerade bidrag.

*Barnombudsmannen* anser att det behövs en analys av hur gällande finansiering påverkar utbildningsresultat och studiemiljö. *Nacka kommun* framhåller att en sådan analys måste göras utifrån flera synvinklar.

*Skolverket* delar inte revisorernas syn på den ekonomiska styrningen. Verket anser att revisorerna i sin beskrivning av den ekonomiska styrningen har använt missvisande mått. Verket kan dock till viss del instämma i uppfattningen att specialdestinerade bidrag är problematiska. Skolverket har vid ett flertal tillfällen framhållit det angelägna i att utformningen av skilda statliga satsningar noga övervägs och samordnas.

## Revisorerna

Som framgått finns stora variationer mellan olika kommuners satsningar på undervisning. Revisorerna frågar sig om det är förenligt med en nationellt likvärdig utbildning. Regeringen bör analysera hur gällande finansiering påverkar förutsättningarna för ett likvärdigt utbildningsresultat och en god studiemiljö.

Andelen specialdestinerade bidrag har under senare år ökat kraftigt. Regeringen bör analysera hur kommunernas möjligheter att finansiera sin verksamhet påverkas av den ökande andelen specialdestinerade bidrag.

Av vad som framgår av direktiven till organisationsutredningen (dir. 2002:76) kommer Skolverket även fortsättningsvis att ha ansvar för en omfattande medelshantering. Utredaren ska föreslå hur den interna revisionen ska utformas. Regeringen har således aviserat åtgärder som överensstämmer med revisorernas förslag i rapporten.

## 7 Uppföljning

Riksdag och regering har ett övergripande nationellt ansvar för skolans resultat. Av det följer att verksamheten i skolan måste kunna följas upp och utvärderas. Kommunerna är skyldiga att lämna uppgifter om skolan och delta i

utvärderingar. Skolverkets uppgift är att sammanställa uppgifterna och svara för att tillståndet rapporteras till regeringen.

## Rapporten

Revisorerna har iakttagit att åtskilliga elever inte har genomgått nationella prov. Revisorerna ansåg att de nationella proven kan användas i större utsträckning för att mäta och påverka likvärdigheten inom skolväsendet. Revisorerna ansåg att det behövs bättre kunskaper om sambandet mellan resurser, pedagogik och resultat. Revisorerna föreslog att Skolverket får i uppdrag att vidareutveckla och effektivisera sin uppföljning.

Enligt förordningen om kvalitetsredovisning (1997:702) ska varje kommun årligen sammanställa en kvalitetsredovisning. Även i kommunallagen 6 kap. 7 § finns bestämmelser om att kommunerna ska redogöra för sin verksamhet. Revisorerna föreslog att förordningen om kvalitetsredovisning samordnas med kraven på redovisning i kommunallagen.

## Remissinstanserna

Remissinstanserna stöder revisorernas uppfattning att Skolverkets uppföljning behöver effektiviseras. När det gäller kvalitetsredovisningarnas hantering går dock meningarna isär.

*Barnombudsmannen* stöder revisorernas förslag att Skolverket ges i uppdrag att vidareutveckla och effektivisera sin uppföljning. Även *Nacka* och *Österåkers kommuner* delar revisorernas uppfattning. *Nacka kommun* anser också att de nationella proven kan användas i större utsträckning.

*Kommunförbundet* delar revisorernas uppfattning att kvalitetsredovisningarna kan samordnas med den kommunala årsredovisningen. *Österåkers kommun* ser det också som positivt att förordningen om kvalitetsredovisningen samordnas med kraven på redovisning i kommunallagen. Det är dock enligt kommunen viktigt att kvalitetsfrågorna inte marginaliseras till förmån för den ekonomiska redovisningen.

*Skolverket* delar inte revisorernas syn att verket inte använt sig av sina möjligheter för att förmå kommunerna att följa lagar och förordningar. Skolverket menar att verket konsekvent hävdar kravet på kvalitetsredovisningar gentemot kommunerna.

*Nacka kommun* avstyrker förslaget att kvalitetsredovisningen samordnas med kommunallagens krav på redovisning. Årsredovisningar har en stark inriktning på ekonomisk uppföljning. De deskriptiva och analyserande delarna av kvalitetsredovisningen skulle kunna bli lidande om förslaget genomförs, menar kommunen. Tyngdpunkten i den kommunala årsredovisningen är ekonomisk.

## Revisorerna

Revisorerna har erfarit att Skolverket har vidtagit åtgärder för att effektivisera sin insamling av statistik. Skolverket har förelagt skolor som inte rap-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 2



porterat in betygsstatistik vite. Det är första gången sedan myndigheten bildades som detta förfarande har tillämpats. Skolverket har bl.a. hänvisat till den kritik som revisorerna framförde i sin rapport. Remissinstanserna var splittrade till förslaget att samordna kvalitetsredovisningen med den kommunala årsredovisningen. Revisorerna anser därför att frågan om samordning av kvalitetsredovisningen och den kommunala årsredovisningen bör utredas närmare, lämpligen inom ramen för Skollagskommittén. Ett alternativ till sådan samordning som bör övervägas är att kvalitetsredovisningen skall ske genom en särskild skrivelse som behandlas av kommunfullmäktige.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 2

## 8 Anmälningsskyldighet

Skolverket har funnit att anmälningar till verket om kränkande behandling har lämnats först efter flera år. Huvudmannen har då förgäves sökt avhjälpa missförhållandena.

### Rapporten

En bestämmelse om anmälningsskyldighet skulle bidra till att tydliggöra ansvaret för utbildning och studiemiljö, men även ge stöd åt dem som är verksamma i enskilda skolor.

Revisorerna menade att var och en som är verksam inom skolväsendet borde vara skyldig att anmäla uttalade missförhållanden i skolorna till Skolverket. En bestämmelse om anmälningsskyldighet borde enligt revisorernas mening införas i lag.

### Remissinstanserna

Samtliga remissinstanser med undantag för Skolverket instämmer i revisorernas förslag.

*JO, Socialstyrelsen, Arbetslivsinstitutet, Barnombudsmannen, Kommunförbundet, Nacka och Österåkers kommuner* ställer sig bakom revisorernas förslag. *Socialstyrelsen* framhåller att anmälningsskyldighet inom hälso- och sjukvården föreligger även när det finns risk för att patienter kan drabbas. *Socialstyrelsen* menar att detta även skulle kunna gälla för skolväsendet. Innan beslut fattas bör dock begreppet ”missförhållanden” förtydligas, menar *Nacka kommun*.

*Skolverket* anser att det är tveksamt om en anmälningsskyldighet är i linje med det kommunala ansvaret. Verket ifrågasätter om det är ett effektivt sätt att använda statens begränsade kontrollresurser.

### Revisorerna

Revisorerna föreslår att var och en som är verksam inom skolväsendet ska vara skyldig att anmäla uttalade missförhållanden i skolorna till Skolverket. En bestämmelse om anmälningsskyldighet bör införas i lag. *Socialstyrelsen* har påpekat att även risk för allvarliga missförhållanden är anmälningsskyldigt

inom hälso- och sjukvårdsområdet. Styrelsen menar att det bör övervägas om detta också borde vara fallet inom skolväsendet. Revisorerna menar att det är rimligt med samma ordning även inom skolväsendet.

## 9 Revisorernas förslag

Riksdagens revisorer föreslår att riksdagen fattar följande beslut.

### **Förutsättningarna för likvärdigheten analyseras**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 6.

### **Kommunernas möjligheter att bedriva sin verksamhet analyseras**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 6.

### **Anmälningsplikt vid missförhållanden införs**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 8.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Bengt Silfverstrand (s), Anita Jönsson (s), Kenneth Lantz (kd), Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Karl-Gösta Svenson (m), Ann-Marie Fagerström (s), Marie Engström (v) och Conny Öhman (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Karin Brunsson och revisionsdirektören Lars Andersson (föredragande) deltagit.

Stockholm den 10 oktober 2002

På Riksdagens revisorers vägnar

*Ingemar Josefsson*

*Lars Andersson*

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 2

# Förslag till riksdagen 2002/03:RR4

## Riksdagens revisorers förslag angående nationella mål i kommunernas äldreomsorg

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat statens styrning av kommunernas äldreomsorg. Granskningen är ett led i en bredare satsning med syftet att inom olika politikområden granska hur nationella mål genomförs i kommunernas verksamhet samt effekterna av den statliga styrningen. Med denna inriktning har revisorerna även granskat livsmedelstillsynen och skolområdet. Dessa ämnen har utvecklats i form av tre separata granskningar. Revisorerne har för avsikt att senare redovisa en mera samlad bedömning i fråga om statens styrning av verksamheter som genomförs i kommunerna.

## 1 Revisorernas granskning

Under senare decennier har nya styrformer och förändrat huvudmannaskap genomförts inom den offentliga sektorn. Detta är bakgrunden till revisorerernas beslut om att granska statens styrning av verksamheter i kommunerna. Förändringarna har i stor utsträckning inneburit att kommuner och landsting har övertagit ansvaret för att genomföra statligt reglerad verksamhet inom omfattande politikområden. Ramlagar har därvid blivit ett allt vanligare inslag.

### 1.1 Samspelet mellan staten och kommunerna

Grunderna för ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna framgår av portalparagrafen i 1974 års regeringsform:

All offentlig makt utgår från folket.

Den svenska folkstyrelsen – – förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna.

Av förarbetena framgår att uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen, vilket också har skett. Vikten av att staten och kommunerna samspekar framhålls också.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 3

Frågan är dock inte okomplicerad. Konstitutionsutskottet konstaterade våren 2000 – i anslutning till att riksdagen antog en nationell plan för handikappolitiken – att vid rättighetslagstiftning ställs den enskildes rättigheter och den kommunala självstyrelsen principiellt mot varandra.

### 1.1.1 Normprincipen och krav på likabehandling

Av regeringsformens portalparagraf framgår också den grundläggande principen att offentlig makt utövas under lagarna. Detta krav gäller på det kommunala området liksom på det statliga. Vidare framhålls kravet på likabehandling i offentlig maktutövning, dvs. att lika fall ska behandlas lika.

Nära förbundet med normprincipen är regeringsformens krav på förhållningssätt inom offentlig maktutövning. De som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska iaktta saklighet och opartiskhet. Den offentliga makten ska också utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

### 1.1.2 Ökad frihet och ökade krav på kommunerna

I juni 1991 ställde sig riksdagen bakom regeringens förslag om en ny kommunallag (prop. 1990/91:112, bet. 1990/91:KU38, rskr. 1990/91:360). Avsikten med beslutet om en ny kommunallag (1991:900) var att klargöra grundläggande principer för kommunernas verksamhet och demokratiska spelregler. Utgångspunkten var regeringsformens principer för den kommunala självstyrelsen. Med den nya kommunallagen får kommunerna både ökad frihet och ökade krav för sin verksamhet.

- Regeringsformens krav på likabehandling motsvaras i kommunallagen av en bestämmelse om att kommunen ska behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl till annat.
- Kommunerna ges rätt att själva avgöra vilka nämnder som ska finnas utöver en kommunstyrelse. Vid beslutet framhöll dock riksdagen förbudet mot att samma nämnd både driver viss verksamhet och har tillsyn över den samt det olämpliga i att koncentrera alltför många uppgifter till kommunstyrelsen.
- Kraven på redovisning och revision ökade som en följd av målstyrningens ökade betydelse i den kommunala verksamheten. Ett krav på god ekonomisk hushållning i kommunen infördes. De kommunala revisorerna ska också granska kommunens verksamhet i den omfattning som följer av god revisionssed.
- De kommunala nämnderna ska inom sina områden se till att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande mål och riktlinjer.

Våren 2002 fattade riksdagen beslut om åtgärder mot kommunalt domstolstrots (prop. 2001/02:122, bet. 2001/02:KU27, rskr. 2001/02:271). De kommunala revisorerna har nu möjlighet att granska ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda samt rapporteringsskyldighet till berörd nämnd eller fullmäktige. Kommuner som inte verkställer domstolsbeslut kan också åläggas sanktionsavgift som får bestämmas till lägst tio tusen kronor och

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 3

högst en miljon kronor. Sanktionsavgiften – som ersätter tidigare möjligheter till vitesföreläggande – prövas av länsrätten efter ansökan av länsstyrelsen

## 1.2 Granskningens inriktning på äldreomsorgen

Revisorernas granskning är inriktad på statens styrning av kommunernas äldreomsorg. Därmed belyses hur samhällets åtagande utövas för en stor och växande grupp medborgare, de äldre. Med en åldrande befolkning får äldreomsorgen allt större betydelse.

### 1.2.1 Ramlag med inslag av rättighetslagstiftning

Granskningen avser i huvudsak insatser enligt socialtjänstlagen (fr.o.m. 1982 t.o.m. 2001 SFS 1980:620, fr.o.m. 2002 SFS 2001:453), en av våra första, stora ramlagar. Lagen reglerar väsentliga delar av den generella välfärd som fastställts av riksdagen och som genomförs av kommunerna. Riksdagen har nyligen betonat att den generella välfärden ska komma alla till del. Där är kommunernas äldreomsorg en väsentlig del. Denna verksamhet utgör också en stor del, cirka en femtedel, av kommunernas totala verksamhet. I socialtjänstlagen anges nationella mål för kommunernas insatser. Riksdagen markerade de nationella målens betydelse i anslutning till beslutet om en ny socialtjänstlag våren 2001.

Socialtjänstlagen har också inslag av rättighetslagstiftning. Grunden för bl.a. äldreomsorgens insatser är biståndsbeslut. Genom förvaltningsbesvär kan den enskilde få dessa beslut prövade i domstol. Statliga, rättsligt grundade beslut kan då komma att ersätta kommunalpolitiska beslut.

### 1.2.2 Granskningens omfattning

Utgångspunkt för revisorernas granskning är socialtjänstlagens biståndsbeslut om stöd för de äldres livsföring för behov som inte kan tillgodoses på annat sätt.

Granskningen omfattar en bedömning av de insatser som möter de äldre i kommunernas äldreomsorg. En väsentlig fråga är i vilken mån dessa insatser överensstämmer med lagstiftarens intentioner såsom de har formulerats i socialtjänstlagen. Granskningen omfattar även en bedömning av hur den statliga styrningen inverkar på kommunernas insatser.

### 1.2.3 Granskningens genomförande

Granskningsperioden avgränsas främst till andra halvan av 1990-talet. Granskningen har i huvudsak genomförts som en nationell inventering. Men resultatet har också diskuterats med ansvariga tjänstemän i två kommuner och på två länsstyrelser. I revisorernas underlag ingår även två konsultinsatser. Ett seminarium har också hållits med företrädare för äldreomsorgens brukare. En närmare beskrivning av genomförandet finns i revisorernas granskningsrapport.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 3

Den 5 juni 2002 fattade revisorerna beslut om granskningsrapporten *Nationella mål i kommunernas äldreomsorg* (Riksdagens revisorers rapport 2001/02:15). I rapporten redovisas revisorernas överväganden och förslag. Rapporten redovisas som bilaga 1 till denna skrivelse.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

## 2 Revisorernas iakttagelser

Under 1990-talet har förutsättningarna för äldreomsorgen väsentligt förändrats. Antalet personer 80 år och äldre ökade med mer än 20 % från ca 370 000 till ca 450 000 personer. Samtidigt omstrukturerades både kommunernas äldreomsorg och hälso- och sjukvården. År 1992 genomfördes Ädelreformen. Med den fick kommunerna bl.a. betalningsansvar för medicinskt färdigbehandlade samt ett visst ansvar för insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen. Kommunerna övertog även ansvaret för ett stort antal sjukhem med boende som har omfattande omvårdnadsbehov. Inom hälso- och sjukvården har bl.a. antalet vårdplatser minskat och vårdtiderna förkortats. Sammantaget medför dessa förändringar kraftigt stegrade krav på kommunernas äldreomsorg. Den fortsatta framställningen av kommunernas insatser ska ses i ljuset av detta.

Bilaga 3

### 2.1 De äldres rättssäkerhet

Grunden för äldreomsorgens insatser är socialtjänstlagens biståndsbeslut. Den enskilde har rätt till bistånd till insatser för sin livsföring upp till en skälig levnadsnivå. Denna rättighet inträder när den enskilde varken kan tillgodose sina behov själv eller få dem tillgodosedda på annat sätt. Riksdagen har nyligen stärkt den enskildes rätt vid beslutet om en ny socialtjänstlag.

Det är således i hanteringen av bistånd som de nationella målen och de kommunalpolitiska avvägningarna möts. Här har revisorerna konstaterat både allvarliga och utbredda problem med rättssäkerheten för stora grupper inom kommunernas äldreomsorg.

#### 2.1.1 Lagliga rättigheter åsidosätts

Socialtjänstlagens biståndsbeslut föregås av en individuell bedömning. Av lagen framgår att besluten ska verkställas omedelbart. Vid ingången av år 2000 väntade dock 2 800 personer inom kommunernas äldreomsorg på att få sina biståndsbeslut verkställda. Drygt en tredjedel hade väntat i mer än ett halvår och 400 hade väntat i mer än ett år.

Drygt 2 000 personer hade också fått avslag på sina ansökningar trots att de bedömts behöva insatser. I nio fall av tio handlade besluten om äldreboenden. Kommunerna hänvisade i huvudsak till resursbrist som skäl till att besluten inte verkställdes. De äldre nyttjar endast i begränsad utsträckning sin möjlighet att överklaga besluten. I 21 fall hade dock avslag lett till överklaganden och lagakraftvunna domar som inte heller hade verkställts.

Till detta kommer de problem med både verkställighet och oriktiga beslut som döljer sig bakom en bristande dokumentation. Till följd av dessa brister är i flera fall själva beslutsgången svår att följa.

Revisorerna har anlitat f.d. hovrättslagmannen Anders Thunved för att analysera och redovisa det rättsliga åtagandet för de äldre enligt socialtjänstlagen. Med hänvisning till domar i Regeringsrätten konstaterar Thunved att otillräckliga resurser inte kan åberopas som grund för att förneka den enskilde den rätt till bistånd som följer av socialtjänstlagens bestämmelser.

Det primära ansvaret för dessa problem vilar självfallet på ansvariga huvudmän. Men mellan staten och kommunerna finns en ansvarsfördelning i fråga om äldreomsorgens nationella mål. Utöver utvecklingen av rättspraxis rör statens ansvar normering och tillsyn.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 3

### 2.1.2 Begränsad ledning och splittrad tillsyn

Revisorerna konstaterar att Socialstyrelsens normeringsansvar har varit snävt. Men verket har hittills också gjort en snäv tolkning av sitt mandat. Verket har givit ut få allmänna råd för kommunernas äldreomsorg. I verkets författningssamling finns i april 2002 endast sex aktuella föreskrifter eller allmänna råd (s.k. SOSFS) för äldreomsorgen. Inget av dessa tar upp den bristande rättssäkerheten. I ett tidigare råd från 1996 var dock verkets uppfattning att framställan om bistånd endast borde bifallas om beslutet kunde verkställas inom rimlig tid, preciserat till tre månader. I annat fall borde ansökan avslås. Rådet drogs in 1999 utan att ersättas med något annat råd. I ett beslut 2000 hänvisade dock JO till det då indragna rådet. Socialstyrelsen har inte heller använt möjligheten att ge ut t.ex. en handbok med en översikt av rättsläget i fråga om bistånd inom äldreomsorgen.

Det är oklart om de allvarliga bristerna med verkställighet och oriktiga beslut har förekommit under en längre tid eller om det rör sig om snabbt tilltagande problem. Problemet vidd framgick först vid en nationell inventering utförd av Socialstyrelsen och länsstyrelserna i början av år 2000.

Den splittrade tillsynen av socialtjänsten kan ha bidragit till att frågan inte har uppmärksammats tidigare. Socialstyrelsen har det nationella tillsynsansvaret medan länsstyrelserna har det regionala tillsynsansvaret. Förhållandet är inte okomplicerat. Med ambitionen att åstadkomma en nationell samling kring tillsynen har länsstyrelserna och Socialstyrelsen enats om ett tillsynsprogram. Äldreomsorgen tillhör dock inte de områden som prioriteras under arbetets inledning.

I en skrivelse i juni 2000 uppmärksammade Socialstyrelsen regeringen på de omfattande problemen med verkställighet av beslut inom kommunernas socialtjänst. Regeringens insatser har dock hittills inriktats på de verkställighetsproblem som rör kommunalt domstolstrots.

## 2.2 Resurser och resursanvändning

Problemen med verkställighet och oriktiga beslut förklarar kommunerna främst med brist på resurser. Många kommuner har också allvarliga ekonomiska problem. Hösten 2001 beräknade fyra av fem kommuner att äldreomsorgens budget för 2001 skulle spricka. Tillgängliga uppgifter om resursanvändningen väcker emellertid flera frågor om den ekonomiska hushållning som kommunallagen föreskriver.

### 2.2.1 Svårförklarliga skillnader i insatser och kostnader

Revisorerna konstaterar att det finns stora geografiska skillnader i äldreomsorgens utbyggnad. Skillnaderna gäller både den totala utbyggnaden och kombinationen av insatser. Flera forskare har försökt förklara dessa skillnader. Samband har dock inte kunnat fastställas mellan utbyggnaden av insatser och antalet äldre. Inte heller framträder några samband mellan äldreomsorgens utbyggnad och politisk majoritet eller skattekraft. Avsaknaden av tydliga samband är också påtaglig när det gäller relationen mellan hemtjänst och äldreboenden. En del kommuner har mycket av bådadera. I andra kommuner gäller den omvända situationen.

I de enskilda kommunerna framträder däremot starkare samband mellan dagens utbyggnad av hemtjänsten och den tidigare utbyggnaden av dessa insatser. Samtidigt visar det sig vara stora skillnader mellan kommunerna i fråga om hemtjänstens utbyggnad. Dessa skillnader består över åren och påverkas inte nämnvärt av vare sig tvingande lagstiftning eller ekonomisk stimulans. Den enskilda kommunens drivkrafter för att ompröva resursanvändningen förefaller således vara små samtidigt som skillnaderna mellan kommunerna är stora.

### 2.2.2 Statistikproblem och få ekonomiska analyser

Flera omläggningar av statistiken gör det svårt att följa kostnadernas förändring över tiden. Mellan 1993 och 2000 har emellertid kostnaderna (i fasta priser) per invånare 80 år och äldre ökat med ca 7 %. I reala termer har det således inte varit några nedskärningar. Under samma period har dock även vårdtyngden ökat eftersom de äldsta har blivit fler. Det är oklart hur de ökade kostnaderna förhåller sig till den ökade vårdtyngden.

År 2000 beräknades de totala kostnaderna för kommunernas äldreomsorg till 67,3 miljarder kronor. Detta motsvarade drygt en femtedel av kommunernas totala kostnader. Enbart till följd av demografiska förändringar beräknade Kommunförbundet, hösten 2001, att äldreomsorgens kostnader kommer att öka med nära 12 % fram till 2010. Samtidigt bedömde fyra av fem kommuner att äldreomsorgens budget för 2001 skulle spricka.

Den officiella statistiken visar samtidigt på stora geografiska skillnader i de genomsnittliga kostnaderna för äldrevården – mer än hundra procent – både per invånare 65 år och äldre och per person i hemtjänsten respektive i särskilt boende.

### 2.2.3 Alternativa former för finansiering och drift

Sedan en tid diskuteras alternativa drifts- och finansieringsformer med bl.a. äldreomsorgsförsäkring och kundvalsmodeller. Andelen vårdtagare som får äldreomsorg i enskild regi motsvarar nu totalt omkring 10 %. Vanligast är denna driftsform i storstadsområden. Samtidigt har en stor andel av äldreomsorgens brukare många och allvarliga funktionsnedsättningar, inte minst mentalt.

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Bilaga 3



Revisorerna konstaterar att kunskapen är mycket begränsad om effekterna av konkurrensutsatt verksamhet på sikt, såväl ekonomiskt som i fråga möjligheten att möta brukarnas behov. Aktuella erfarenheter tyder bl.a. på att kvaliteten har fått ökad betydelse vid upphandlingen och att prisskillnaderna i anbuderna har krympt. De kommunala och de privata utförarna blir alltmer lika varandra.

#### 2.2.4 Inverkan av ekonomiska styrmedel

Ett av syftena med de mer decentraliserade styrformer som infördes under 1990-talet var att specialdestinerade statsbidrag skulle mönstras ut. Men under 1990-talets senare del har dessa bidrag åter ökat. Samtidigt har det generella statsbidraget tillförts medel, de s.k. Perssonpengarna, med den uttryckta avsikten att höja kvaliteten inom vården, skolan och omsorgen.

Det saknas en samlad utvärdering av hur dessa bidrag påverkar kommunens prioriteringar. Inom äldreomsorgen har de specialdestinerade bidragen varit begränsade under 1990-talet. Riksdagens revisorer anser ändå att statens försök att via ekonomiska styrmedel påverka kommunernas planering och ekonomi är av stor principiell betydelse. SCB har därför på revisorernas uppdrag genomfört en enkätundersökning till ekonomichefer, äldreomsorgschefer och skolchefer i ett riksrepresentativt urval av kommuner.

Resultatet av SCB:s enkät tyder på att staten kortsiktigt till viss del får igenom sina önskemål. Men det förekommer, om än i mindre omfattning, att statsbidragsvillkoren är i konflikt med kommunens egna planer och prioriteringar.

I tidigare granskningar har revisorerna konstaterat att det är svårt att bedöma effekter av specialdestinerade statsbidrag. Som regel är också medelstillskotten små.

### 2.3 Många frågor kring kvalitet och inriktning

I socialtjänstlagen ställs krav på kvalitet i fråga om både enskilda insatser och i fråga om insatsernas inriktning. Här leder granskningen till flera frågor.

#### 2.3.1 Utvecklingen på tvärs mot riksdagens mål

Senast i anslutning till beslutet om den nya socialtjänstlagen upprepade riksdagen att socialtjänsten är en del av den generella välfärd som ska omfatta samtliga medborgare. De flesta åldrande människor får också förr eller senare – ofta endast under en rätt kort tid – omfattande hjälpbehov.

Under den gångna tjugoårsperioden har antalet personer 80 år och äldre nära nog fördubblats. Trots detta har antalet hjälptagare i äldreomsorgen minskat kraftigt under samma tid. Bland de hemmaboende äldre står den offentliga äldreomsorgen för en mindre och sjunkande andel av de totala hjälpinsatserna. År 2000 svarade anhöriga och andra närstående för nära två tredjedelar av hjälpinsatserna i hemmet.

De som får offentlig hjälp hemma får dock mer omfattande insatser från såväl kommunernas äldreomsorg som hälso- och sjukvården. Enligt flera

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 3

studier är dock de samlade insatserna i dessa fall ofta dåligt anpassade till äldre med tunga och sammansatta hjälpbehov, s.k. multisviktande äldre.

Riksdagen har även betonat den s.k. kvarboendepincipen, dvs. att kommunens socialtjänst ska verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt. De som behöver det ska alltså i första hand få stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. Revisorerna konstaterar att utvecklingen snarare går i omvänd riktning. En ökad andel av de som får hjälp i den offentliga äldreomsorgen bor på institution.

### 2.3.2 Svårt att bedöma höga kvalitetskrav

Höga krav ställs på äldreomsorgens vårdgivare. Det handlar bl.a. om deras förmåga att ta ansvar för hjälpbehövande, gamla människor med bibehållen respekt för de gamlas integritet och självbestämmande. Revisorerna konstaterar samtidigt att rekryteringen av personal är problematisk. Bristerna är också flera i fråga om utbildning och arbetsledning.

Samtidigt visar det sig svårt att få en närmare uppfattning om vårdtagarnas syn på insatserna inom äldreomsorgen. Enligt tillgängliga redovisningar är flertalet nöjda när de tillfrågas allmänt om vårdens kvalitet. Men kvalitetsfrågor är i sig situationsbundna. De äldres svar blir också mer kritiska om frågorna specificeras. Med dessa metoder nås inte heller de mest vårdkrävande med mentala funktionsnedsättningar.

Antalet anmälningar av brister inom äldreomsorgen ökar. Detta gäller för anmälningar såväl till länsstyrelserna i fråga om socialtjänstlagen som till Socialstyrelsen i fråga om hälso- och sjukvårdslagen. Orsaker bakom detta kan vara såväl ökade missförhållanden som en ökad benägenhet att anmäla. Klart är dock att länsstyrelsernas granskningar av klagomålen i ökad utsträckning resulterar i kritik.

## 3 Remissinstansernas synpunkter

Revisorernas granskningsrapport har remissbehandlats. Totalt har 40 remissinstanser anmodats eller beretts tillfälle att yttra sig. Totalt har 9 remissinstanser avstått från att lämna skriftliga yttranden. Utöver detta har Landsorganisationen i Sverige (LO) inte lämnat något yttrande. Däremot har ett yttrande kommit in från Svenska kommunalarbetsförbundet (SKAF). Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har lämnat ett gemensamt yttrande.

Några rättsliga instanser avstår från att närmare yttra sig. Hit hör *JO* – som konstaterar att rapporten inte innehåller några förslag till ändrade författningsregler – och *Regeringsrätten* – som menar att ämnet är sådant att det inte ankommer på Regeringsrätten att yttra sig – samt *Kammarrätten i Stockholm*. Även *SACO* avstår från att närmare yttra sig.

### 3.1 Allmänna kommentarer

Flertalet av de övriga remissinstanserna kommenterar revisorernas initiativ att granska äldreomsorgen samt granskningsrapporten. Kommentarererna är till

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 3

övervägande del positiva. Remissinstanserna bekräftar i huvudsak revisorer-  
nas iakttagelser och instämmer också till övervägande del i revisorer-  
slutsatser och förslag.

En del remissinstanser är kritiska till några förslag. Några remissinstanser  
lämnar också mer långtgående förslag.

En mer utförlig redovisning av de enskilda remissinstanserna och deras  
synpunkter lämnas i bilaga 2.

### 3.2 De äldres rättssäkerhet

Både kommuner och länsstyrelser instämmer i revisorer-  
nas kritik av de äldres bristande rättssäkerhet samt behovet av en utökad  
normering och tillsyn av kommunernas äldreomsorg. Kommentarer-  
na är bl.a. att bristen på riktlinjer undergräver förtroendet för  
äldreomsorgen samt möjligheterna att utveckla en professionell  
handläggning av biståndsärendena och en nationell likabehandling.  
I en del fall anges att man försökt kompensera bristen på central  
vägledning med egna riktlinjer.

Några remissinstanser framhåller dock risken med att en alltför  
långtgående reglering kan inkräkta på kreativitet och handlingsfrihet  
hos äldreomsorgens utövare. Längst går *SKAF* med dessa invändningar.  
Förbundet avstyrker helt en stärkt normering från Socialstyrelsen.  
I stället framhåller förbundet kommunernas ansvar för äldreomsorgen.

Andra instanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Gotlands län* och *Ystads kommun*  
anser att det behövs mer långtgående åtgärder. Förslagen rör bl.a.  
krav på äldreomsorgsplaner, system för kontroll och uppföljning i  
kommunerna, utökade sanktionsmöjligheter för länsstyrelserna och  
en äldreombudsman för att företräda de äldre och för att genomföra  
oberoende granskningar.

Flera remissinstanser kommenterar revisorer-  
nas kritik mot en splittrad tillsyn och delar även revisorer-  
nas uppfattning. En remissinstans, *Länsstyrelsen i Norrbotten*,  
är emellertid tveksam till att de rättsliga problemen inom äldre-  
omsorgen kan hänföras till bristande tillsyn. Enligt styrelsen är det  
i stället via tillsynen som bristerna har uppmärksamats.

Remissinstanserna delar revisorer-  
nas uppfattning att resursbrist inte är skäl för att åsidosätta lagstadgade  
rättigheter. Men i några yttranden framhålls också att en skärpt  
rättslig hantering inte löser en reell resursbrist. Kommentarer av  
detta slag framhålls bl.a. av *Länsrätterna i Uppsala och Gotlands  
län* och *Länsstyrelsen i Västra Götaland* samt *Åmåls kommun*.

*Socialstyrelsen* är medveten om behovet av fler allmänna råd och  
rätts-sammanställningar. Verket prioriterar nu också normering och  
tillsyn generellt. Enligt verket har detta ännu inte fått fullt  
genomslag inom äldreomsorgen till följd av flera, stora  
regeringsuppdrag. Styrelsen pekar också på de pågående  
insatserna med en förstärkt tillsyn i samverkan med länsstyrelser-  
na. Dessa erfarenheter kommenteras också positivt av bl.a.  
*Länsstyrelsen i Skåne*.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 3

### 3.3 Ekonomi och resursanvändning

Flera remissinstanser kommenterar kommunernas förutsättningar att prioritera insatser inom äldreomsorgen och samtidigt hålla en budget i balans.

Några kommuner, bl.a. *Stockholms stad*, *Luleå kommun* och *Gotlands kommun* framhåller betydelsen av att få en statistik som medger jämförelser mellan kommunerna och över tiden. *Kommun- och landstingsförbunden* framhåller det arbete som pågår med att säkerställa insamlandet av de uppgifter som behövs för kvalificerade, ekonomiska analyser.

Flera remissinstanser understryker revisorernas uppfattning om behovet av ekonomiska analyser. I några fall framhålls direkt att äldreomsorgens resurser kan utnyttjas bättre, bl.a. genom att kompetensen inom äldreomsorgen bättre tas till vara och utvecklas. *Länsstyrelsen i Gotlands län* menar att analyserna även bör omfatta fler åtaganden i kommunerna än äldreomsorgen.

*Boverket* konstaterar att många mycket vårdkrävande personer bor kvar i sina hem i dag. Detta aktualiserar användningen av bostadsanpassningsbidrag även för åtgärder som rör assistans- och arbetsmiljöfrågor. Verket ser det inte som självklart att bidraget ska omfatta även dessa frågor. Men verket menar att en samhällsekonomisk analys bör genomföras inom detta område.

Flertalet remissinstanser som kommenterar de specialdestinerade statsbidragen delar revisorernas kritiska inställning till dessa bidrag. Det gäller bl.a. *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet*, *Bjuvs kommun*, *Luleå kommun* och *Stockholms stad*. Kritiken handlar i huvudsak om att bidragen leder till ett kortsiktigt agerande som hindrar eller omöjliggör kommunernas eget ansvarstagande. Bidragen riskerar också att konservera kommunernas planeringsförutsättningar.

Andra instanser – *Socialstyrelsen* och *Länsstyrelsen i Norrbotten* och *Anhörigrådet i Sverige* – delar i princip revisorernas kritiska inställning till dessa statsbidrag, men menar samtidigt att de under god kontroll kan ha goda effekter, bl.a. när ny lagstiftning ska föras ut.

En instans, *Demensförbundet*, tar direkt avstånd från revisorernas kritik mot de riktade statsbidragen. Enligt förbundet bör riktade medel användas i betydligt högre utsträckning för att upprätthålla kvaliteten i äldreomsorgen.

### 3.4 Kvalitet och inriktning

Remissinstanserna framhåller främst behovet av en utvecklad kvalitet i anslutning till den ökade vårdtyngden.

Ett par instanser, bl.a. *SKAF* och *Stiftelsen Stockholms läns äldrecentrum*, framhåller behovet av att följa upp och utvärdera äldreomsorgen i ett brukar- och arbetsmiljöperspektiv. Särskilt Äldrecentrum framhåller att uppföljning i ett verksamhetsperspektiv dåligt speglar de faktiska förhållandena för de äldre, då dessa ofta får hjälp av flera, skilda aktörer hos olika huvudmän. *Sveriges pensionärsförbund (SPF)* betonar att Socialstyrelsen fortlöpande bör återföra kunskap om äldreomsorgen, inte bara till regeringen utan även till kommunerna.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 3

TCO framhåller vikten av att hemtjänstassistenten utför biståndsbedömningarna i samråd med sjuksköterska eller distriktssköterska för att få en helhetsbild.

Ett par instanser, som företräder äldreomsorgens brukare, *Demensförbundet* och *Anhörigrådet i Sverige*, betonar att de anhörigas situation i vården behöver lyftas fram mer. Dessa instanser framhåller också att frågan om ställföreträderskap inom äldreomsorgen inte är löst. De anhöriga får inte tala för sina närmaste. Enligt Anhörigrådet tvingas också de anhöriga ofta in i vårdrollen på känslomässiga grunder, utan möjligheter till egna val.

Bristen på samverkan mellan kommuner och landsting – fortfarande nio år efter att Ädelreformen infördes – kritiserar av främst Demensförbundet och Anhörigrådet. Äldrecentrum framhåller också att sjukvårdshuvudmännens skyldighet att arbeta förebyggande bör granskas. Äldrecentrum ifrågasätter om kommunernas insatser svarar mot nationella mål när dagverksamhet, promenader och sociala aktiviteter i hemtjänsten minskar.

*Boverket* framhåller att det finns en stor osäkerhet bland kommunerna om gränsdragningen mellan permanent bostad och särskilt äldreboende. Verket konstaterar att många mycket vårdkrävande bor kvar i sina hem i dag. Verket ser det som viktigt att begreppet eget boende definieras samt att samma definition används i all lagstiftning.

## 4 Revisorernas slutsatser och förslag

Under granskningen har revisorerna kunnat konstatera att förutsättningarna för kommunernas äldreomsorg har förändrats kraftigt under 1990-talet.

### 4.1 Ökade påfrestningar på kommunerna

De förändrade förutsättningarna är en följd av både demografiska förändringar och strukturella förändringar inom hälso- och sjukvården under 1990-talet. De demografiska förändringarna medför en ökad vårdtyngd inom äldreomsorgens målgrupper. Samtidigt har förändringarna till följd av Ädelreformen samt omstruktureringar och effektivisering inom hälso- och sjukvården medfört ytterligare ökade krav och ekonomiska påfrestningar på äldreomsorgen.

Under 2000-talets första decennium avtar ökningen inom befolkningens äldsta åldersgrupper. Ändå beräknade Svenska Kommunförbundet hösten 2001 att äldreomsorgens kostnader under 2000-talets första decennium kommer att öka med ca 1 % per år – motsvarande ca 0,7 miljarder kronor – enbart till följd av de demografiska förändringarna. Samtidigt bedömde fyra av fem kommuner att äldreomsorgens budget för 2001 skulle spricka.

Revisorerna konstaterar att dessa uppgifter tydligt speglar äldreomsorgens påfrestningar på kommunerna.

### 4.2 Behov av flera typer av insatser

Under granskningen har revisorerna konstaterat att de äldres lagliga rättigheter och de nationella mål, som riksdagen nyligen har markerat, är allvarligt

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 3

åsidossatta. Med ca 2 800 gynnande biståndsbeslut som inte har verkställt enligt gällande reglering och ca 2000 felaktigt fattade beslut är problemen av den omfattningen att detta måste betraktas som ett systemfel. Problemen hänförs i stor utsträckning till brist på platser inom äldreboendet. Revisorerna har förståelse för att bristande tillgång på fysiska anläggningar kan skapa problem i beslutssituationer av akut karaktär. Men dagens situation är oacceptabel.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

.  
Bilaga 3

#### **4.2.1 Ta fram ett åtgärdsprogram för det rättsliga åtagandet**

Socialtjänstlagen är en ramlag, som anger kommunernas skyldigheter. Men lagen har också inslag av rättighetslagstiftning. Gamla som behöver stöd för sin livsföring och som inte kan få detta behov tillgodosett på annat sätt har rätt till hjälp till en skälig levnadsnivå. Riksdagen har nyligen betonat att detta är en del av den generella välfärdspolitik som ska omfatta samtliga medborgare. Bedömningen av dessa hjälpbehov liksom av hjälpinsatsernas materiella innehåll avgörs vid en biståndsbedömning. Här finns således ca 5 000 beslut där kommunen antingen bedömt behov av en hjälpinsats – ofta äldreboende – och sedan beslutat om en annan eller där kommunen har fattat beslut om en hjälpinsats som sedan inte har verkställts. I det förra fallet kan hjälptagaren överklaga beslutet till en förvaltningsdomstol. Denna möjlighet nyttjas endast i mycket begränsad omfattning av de gamla. I 21 fall hade dock avslag lett till överklaganden och lagakraftvunna domar, som inte hade verkställts. Regeringen har dock koncentrerat sina insatser till dessa (21) fall. Revisorerna konstaterar att dessa fall principiellt är allvarliga, men till antalet är de mycket få. I det senare fallet har de gamla inte ens formell möjlighet att få sitt ärende prövat i en förvaltningsdomstol.

Revisorerna menar att i den aktuella situationen bör regeringen inte längre avvakta med insatser mot huvudmännens bristande verkställighet och oriktiga biståndsbeslut. Regeringen bör redovisa förslag till åtgärder, på kortare och på längre sikt, till riksdagen. Åtgärderna kan omfatta både kommunernas egen kontroll och olika åtgärder från statens sida för att tydliggöra och kontrollera samhällets åtagande för de äldre.

#### **4.2.2 Analysera resursanvändningen**

Revisorerna har konstaterat att de rättsliga instanserna tydligt anger att brist på resurser inte är skäl för att neka medborgarna deras lagliga rättigheter. I detta fall handlar det om hjälp till en skälig levnadsnivå inom äldreomsorgen. Det materiella innehållet i hjälpinsatserna kan dock variera kraftigt, vilket också har visat sig vara fallet.

Revisorernas granskning har visat på avsevärda skillnader i hur mycket och på vilket sätt äldreomsorgen har byggts ut i landets olika delar. Skillnaderna har inte kunnat förklaras med vare sig demografi eller skattekraft. Också skillnaderna i kostnader för olika insatser är avsevärda. Dessa skillnader tyder på att olika typer av hjälpinsatser kan vara möjliga även för likartade hjälpbehov. Men kunskapen om detta är dålig. Skillnaderna har inte analyserats. Därmed menar revisorerna att hänvisningen till resursbrist som

orsak till de allvarliga rättsliga bristerna inte bara är olaglig. Den är också svårförståelig.

Revisorerna menar att det behövs ingående analyser av resurser och resursanvändning inom äldreomsorgen i kommuner av olika slag och med olika befolkningsunderlag. Resultatet av dessa analyser bör ligga till grund för en diskussion om de tillgängliga resurserna inom kommunernas äldreomsorg bättre kan tas till vara i enlighet med socialtjänstlagens och kommunallagens bestämmelser. Revisorerna vill även framhålla vikten av att ett sådant underlag finns tillgängligt i diskussioner om alternativa former för finansiering och drift inom äldreomsorgen.

Revisorerna har under granskningen mött ett positivt gensvar från kommunerna när det gäller behovet av att analysera åtgärder och kostnader inom äldreomsorgen som grund för eventuella omprövningar av insatser. Viktiga frågor att belysa är kostnader för såväl tyngre insatser i det egna hemmet eller inom äldreboenden som lättare insatser i det egna hemmet. En annan fråga är i vilken utsträckning lättare insatser inom hemtjänsten kan stödja kvarboende i det egna hemmet och även fungera som stöd för anhöriga. Ytterligare en fråga är i vilken utsträckning dagens inriktning på äldreomsorgen överensstämmer med riksdagens uttalade mål om en generell välfärd samt kvarboendepincipen.

En viktig förutsättning för analyser av detta slag är att den nationella statistiken förbättras och blir mer jämförbar över tiden såväl centralt som lokalt. Flera kommuner efterlyser också detta i sina remissyttranden över revisorer-  
nas granskningsrapport.

#### **4.2.3 Iaktta fortsatt återhållsamhet med specialdestinerade statsbidrag**

Trots de nya styrformer som införts mellan staten och kommunerna har specialdestinerade statsbidrag med olika villkor åter ökat under 1990-talets senare del. Inom äldreomsorgen har dessa bidrag varit förhållandevis få. De bidrag som har förekommit är också av mycket begränsad omfattning i förhållande till insatsernas totala kostnader. Under granskningsarbetet och remissbehandlingen av granskningsrapporten har främst kommuner varit kritiska till dessa statsbidrag. Argumenten är att det är svårt att avstå från bidragen samtidigt som de binder upp och konserverar verksamheten. Bidragsvillkoren kan även komma i konflikt med kommunernas egna prioriteringar och planer. Samtidigt menar några remissinstanser att bidragen under vissa förutsättningar kan fylla en viktig funktion för äldreomsorgens insatser och kvalitet.

Revisorerna föreslår att specialdestinerade statsbidrag även i fortsättningen används med försiktighet inom kommunernas äldreomsorg.

#### **4.2.4 Stärk Socialstyrelsens normerande roll**

Ansvar för de ovan konstaterade bristerna med beslut och verkställighet inom äldreomsorgen vilar i första hand på de ansvariga huvudmännen. Men det finns också en ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna. Här menar revisorerna att Socialstyrelsen har gjort en alltför snäv tolkning av sitt

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 3

redan snäva normeringsmandat. Kommunerna har därmed lämnats utan vägledning för sina biståndsbeslut. Samtidigt har även tillsynen, såväl inom länsstyrelser som nationellt inom Socialstyrelsen, inte heller tillräcklig haft norm och vägledning för sin tillsyn. Sedan den 1 januari 2002 har Socialstyrelsen fått vidgad rätt att ge ut föreskrifter enligt socialtjänstlagen.

Revisorerna ser det som väsentligt att regeringen aktivt följer upp att detta vidgade mandat leder till att äldreomsorgens nationella mål förs ut och följs upp.

#### 4.2.5 Stärk tillsynen

Socialtjänstlagens krav på en god och utvecklad kvalitet i verksamheten är svårbedömt.

När det gäller de enskilda insatserna har metodproblemen hittills varit svåra att bemästra, framför allt i fråga om insatser för äldre med mentala funktionsnedsättningar. Revisorerna vill framhålla det väsentliga i att behov och förutsättningar hos dessa vårdtagare beaktas, bl.a. i anslutning till att man diskuterar alternativa former för finansiering och drift såsom äldreomsorgsförsäkring och kundvalsmodeller.

När det gäller bedömning av insatsernas inriktning och omfattning har den bristande tillgången på statistik över tiden varit ett problem. I detta läge är tillsynen, regionalt och nationellt, viktig. Revisorerna konstaterar att det är oklart om de allvarliga bristerna med verkställighet och oriktiga beslut har förekommit under en längre tid eller om det rör sig om snabbt tilltagande problem. Revisorerna anser att oavsett orsak är situationen allvarlig.

Regeringen bör uppdraga till Socialstyrelsen att inom ramen för programmet för nationell tillsyn utveckla gemensamma indikatorer över några viktiga kvalitetsaspekter samt inriktningen av äldreomsorgens insatser. Regeringen bör därefter hålla riksdagen underrättad om resultatet.

### 4.3 Revisorernas förslag

Med hänvisning till de motiveringar som har framförts under avsnitt 4.2 föreslår Riksdagens revisorer att riksdagen fattar följande beslut i fråga om nationella mål inom kommunernas äldreomsorg:

#### **Ta fram ett åtgärdsprogram för det rättsliga åtagandet**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 4.2.1 om ett åtgärdsprogram för det rättsliga åtagandet för de äldre.

#### **Analysera resursanvändningen**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 4.2.2 om att analysera resursanvändningen.

#### **Iakttäta fortsatt återhållsamhet med specialdestinerade statsbidrag**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 4.2.3 om att visa återhållsamhet med specialdestinerade statsbidrag.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 3



### **Stärk Socialstyrelsens normerande roll**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 4.2.4 om att stärka Socialstyrelsens normerande roll.

### **Stärk tillsynen**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 4.2.5 om att stärka tillsynen.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Anita Jönsson (s), Gunnar Andréén (fp), Hans Stenberg (s), Kenneth Lantz (kd), Margit Gennser (m), Conny Öhman (s), Ulla Wester (s) Ann-Marie Fagerström (s), Märta Johansson (s) och Lennart Hedquist (m).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare deltagit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Patrick Joyce och revisionsdirektören Elisabeth Carlsund (föredragande).

Stockholm den 14 november 2002

På Riksdagens revisorers vägnar

*Anders G Högmark*

*Elisabeth Carlsund*

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 3





Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Rapport 2002/03:14

---

Bilaga 4

# Vad ska man tro?

## Redovisning av statsbidrag till kommunerna



## Förord

Finansutskottet har föreslagit att Riksdagens revisorer ska granska statens styrning av kommunerna. Som ett led i en sådan granskning har revisorerna granskat regeringens och statistikansvariga myndigheters uppgifter om statsbidrag till kommunerna.

Riksdagens revisorer har i förstudien Statens styrning av verksamheter i kommuner (2000/01:16) uppmärksammat problem med att få fram uppgifter om hur stora statsbidrag som vid olika tidpunkter har utbetalats till kommuner och landsting. Revisorerna fann stora skillnader i den officiella statistiken från de statistikansvariga myndigheterna, Statistiska centralbyrån (SCB) och Ekonomistyrningsverket (ESV). Dessa skillnader förklarades inte i de publikationer där myndigheterna redovisar statistiken.

Syftet med föreliggande rapport är att redovisa och analysera de skillnader som finns vad gäller redovisade uppgifter om statsbidrag till kommunerna. Vissa jämförelser avser också regeringens och myndigheternas redovisningar av statsbidrag till kommuner och landsting. Statsbidrag redovisas ibland för kommunsektorn utan att uppgifterna fördelas på kommuner och landsting. Granskningen omfattar inte andra stödformer, som bredbandsstöd eller nyanställningsstöd, som finansieras från inkomstitlar.

Granskningen har bedrivits inom revisorernas första avdelning. I första avdelningen ingår Ingemar Josefsson ordf. (s), Karl-Gösta Svenson v. ordf. (m), Gunnar Andrén (fp), Agneta Lundberg (s), Gunilla Tjernberg (kd), Märta Johansson (s), Ingvar Johnsson (s) och Patrik Norinder (m).

Inom revisorernas kansli har revisionsdirektör Lena Sandström ansvarat för granskningen. I arbetet har också utredare Staffan Hedberg medverkat. I granskningen har även utredningschef Karin Brunsson deltagit.

Beslut om rapporten har fattats av revisorerna i plenum den 27 mars 2003.

Rapporten sänds nu ut på remiss till berörda myndigheter och organisationer. Därefter kommer revisorerna att utforma sitt slutgiltiga förslag till riksdagen. Revisorernas avsikt är att slutsatserna rörande redovisning av statsbidrag till kommunerna ska ingå i en skrivelse till riksdagen om statens styrning av kommunerna.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.  
Bilaga 4  
Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

## Sammanfattning

Riksdagens revisorer har granskat regeringens och statistikansvariga myndigheters uppgifter om statsbidrag till kommunerna. Vissa jämförelser avser både kommuner och landsting.

Enligt regeringen är den grundläggande principen för statsbidragsgivning till kommuner och landsting att bidragen ska ges som generella statsbidrag även om specialdestinerade statsbidrag kan vara motiverade i vissa fall. Generellt statsbidrag ska utgöra ett allmänt ekonomiskt stöd till kommuner och landsting. Specialdestinerade statsbidrag avser vanligtvis bidrag för en bestämd verksamhet eller ett ändamål. Regeringen har dock aldrig redovisat fördelningen mellan generella respektive specialdestinerade statsbidrag.

På grundval av underlag från Statskontoret har revisorerna beräknat att omkring 45 % av bidragen till kommuner och landsting utgjorts av specialdestinerade statsbidrag år 2001.

## Oklara ansvarsförhållanden

Statistiska centralbyrån och Ekonomistyrningsverket är statistikansvariga myndigheter för statsbidrag eller transfereringar till kommuner och landsting. Statistiska centralbyrån är ansvarig för statistikprodukterna, räkenskapssammandraget och nationalräkenskaperna. Samtidigt har Statistiska centralbyrån ansvar för att samordna den statliga statistikproduktionen.

I räkenskapssammandraget redovisar Statistiska centralbyrån uppgifter från kommunerna. I nationalräkenskaperna inhämtas uppgifter om transfereringar till kommuner och landsting från Ekonomistyrningsverket och räkenskapssammandraget. Dessa uppgifter korrigeras för att uppnå överensstämmelse med EU:s föreskrift om nationalräkenskaperna.

Ekonomistyrningsverket ansvarar för utfallet av statsbudgeten. Redovisningen grundas på myndigheternas uppgifter. Därutöver ska Ekonomistyrningsverket sammanställa och beräkna statens totala inkomster och utgifter i nationalräkenskapstermer. Detta innebär att Ekonomistyrningsverket genomför merparten av de bearbetningar som krävs för nationalräkenskapernas behov. Under granskningen har det dock visat sig att Ekonomistyrningsverket gör flera beräkningar, som inte överensstämmer med varandra. Varken Statistiska centralbyrån eller Ekonomistyrningsverket har kunnat förklara varför uppgifterna inte stämmer. Vem som har det slutliga ansvaret för uppgifter i nationalräkenskaperna framstår som oklart.

## Oklara redovisningar

Statsbidrag till kommuner och landsting redovisas på skilda sätt i officiell statistik och offentligt tryck. Ibland redovisas uppgifterna samlat för kommuner och landsting. Ibland ingår utjämningsbidrag till kommuner och landsting. Utjämningsbidraget är ett bidrag som finansieras via en avgift som övriga kommuner och landsting erlägger. Ibland fördelas uppgifterna på

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 4

generellt respektive specialdestinerat statsbidrag. Vad som ingår i olika redovisningar är ofta oklart.

Det är också oklart vad som ingår i regeringens och statistikansvariga myndigheters redovisningar av det generella statsbidraget. Under granskningen har det framkommit att regeringens uppgifter i budgetpropositionen, liksom Ekonomistyrningsverkets och Riksskatteverkets redovisningar av det generella statsbidraget, har inkluderat kommunernas inbetalningar till mervärdesskattekontot, det s.k. kommunkontosystemet. Detsamma har gällt Statistiska centralbyråns räkenskapssammandrag. Det har inte tydligt framgått att momsinsbetalningarna har ingått i redovisningarna. Kommunkontosystemet skulle finansieras av kommuner och landsting genom avgifter.

I budgetpropositionen saknas en samlad redovisning av specialdestinerade statsbidrag. Ekonomistyrningsverket och Statistiska centralbyrån redovisar specialdestinerade statsbidrag på skilda sätt.

## Oförklarade skillnader

I granskningen har revisorerna funnit ett flertal oförklarade skillnader mellan uppgifter från regeringen och statistikansvariga myndigheter.

## Revisorernas förslag

Revisorerna menar att det finns risk för att de skilda uppgifterna om statsbidrag till kommuner och landsting leder till missförstånd hos beslutsfattare och andra statistik användare.

Revisorerna föreslår att regeringen definierar begreppet statsbidrag. Bidrag till kommuner och landsting som inte betraktas som statsbidrag behöver särskilt anges och definieras.

Enligt revisorernas mening bör regeringen tydliggöra myndigheternas ansvar för uppgifter som avser statsbidrag eller transfereringar till kommuner och landsting. Bristerna är särskilt påtagliga vad gäller uppgifter i nationalräkenskaperna.

Regeringen och statistikansvariga myndigheter bör tydliggöra vad som ingår i redovisningen av det generella statsbidraget. Av kommande redovisningar bör den reglering som beror på mervärdesskatt redovisas särskilt. Uppgifter om tidigare års inbetalningar till mervärdesskattekonton bör också redovisas.

Både det generella statsbidraget och utjämningsbidraget bör redovisas särskilt för kommuner respektive landsting.

Regeringen bör redovisa de specialdestinerade statsbidragen i ett sammanhang. Syftet är att förse riksdagen med ett gott beslutsunderlag. Vilka anslag som innehåller bidrag till kommuner eller landsting bör tydligt redovisas.

Revisorerna anser att regeringen bör ge de statistikansvariga myndigheterna i uppdrag att regelmässigt förklara hur olika uppgifter har räknats fram.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 4

# 1 Utgångspunkter

Den officiella statistiken över statsbidrag till kommuner är inte entydig. De statistikansvariga myndigheterna, Statistiska centralbyrån och Ekonomistyrningsverket redovisar olika uppgifter utan att skillnaderna förklaras.

Revisorerna har därför begärt att Statistiska centralbyrån och Ekonomistyrningsverket redovisar uppgifter om statens bidrag till kommunerna för budgetåret 1992/93 samt åren 1998 och 2000. Dessutom har revisorerna efterfrågat en redogörelse för varför olika delar av den officiella statistiken över statens bidrag till kommunerna inte överensstämmer.<sup>1</sup>

Revisorerna har fått två olika svar från myndigheterna med totalt tre olika sifferuppgifter. Redovisningen från Statistiska centralbyrån omfattade uppgifter från två olika statistikprodukter inom myndigheten, dels räkenskapsammandraget (SCB/RS) som grundas på kommunernas egna uppgifter, dels nationalräkenskaperna (SCB/NR) som utgår från uppgifter från olika statistikproducenter. Ekonomistyrningsverkets uppgifter omfattade statsbudgetens transfereringar till kommuner och landsting. I tabell 1 redovisas myndigheternas uppgifter.

**Tabell 1 Summa statsbidrag till kommuner och landsting, miljoner kronor**

1993 <sup>1</sup>		1992/93	1998			2000		
SCB		ESV	SCB		ESV <sup>2</sup>	SCB		ESV <sup>2</sup>
NR	RS		NR	RS <sup>2</sup>		NR	RS <sup>2</sup>	
74 283	74 218	102 136	82 508	127 864	123 956	82 089	135 369	133 010

NR: nationalräkenskaperna

RS: räkenskapsammandraget

<sup>1</sup>) 1993 startade EU-anpassningen av nationalräkenskaperna

<sup>2</sup>) I uppgifterna från Ekonomistyrningsverket och räkenskapsammandraget ingår utjämningsbidrag till kommuner och landsting. Av räkenskapsammandragets redovisning framgår att utjämningsbidrag är en omfördelning mellan kommuner respektive landsting.

Källa: Statistiska centralbyrån och Ekonomistyrningsverket

Av tabell 1 framgår att det finns betydande skillnader mellan olika uppgifter om hur mycket statsbidrag kommuner och landsting har erhållit. Skillnaderna ökar över tiden.

Det fanns flera problem med myndigheternas redovisning. Problemen var bl.a. att myndigheternas uppgifter för 1992/93 och 1993 på grund av statistikomläggningar inte var jämförbara med övriga år. Ett annat problem var att skillnader mellan uppgifterna förklarades på olika sätt av myndigheterna. Oklarheter kvarstod beträffande skillnader mellan olika uppgifter. Revisorer-

<sup>1</sup> Skrivelse, dnr. 2002:10(4).

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 4



na beslutade därför att genomföra en mer ingående granskning av myndigheternas skilda uppgifter.

## 2 Behovet av ekonomisk statistik

### 2.1 Nationella beslut och beslut inom EU

Enligt utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken (SOU 2001:34) har vikten av god kvalitet på den ekonomiska statistiken ökat.<sup>2</sup> Under 1990-talet har flera mål för den ekonomiska politiken angivits i kvantitativa termer både inom EU och nationellt.

Exempelvis styrs den svenska penningpolitiken sedan 1993 av ett inflationsmål. Målet är en inflation på 2 %, med en tolerans för avvikelser från en nivå med plus/minus en procentenhet.

Finanspolitiken styrs sedan 1996 bl.a. av ett utgiftstak, där nivån fastställs i nominella termer för tre år framåt. Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande är ett överskott på i genomsnitt 2 % av bruttonationalprodukten under en konjunkturcykel.

Kraven för att länder ska få delta i den europeiska monetära unionen (EMU) har formulerats i kvantitativa termer genom de s.k. konvergenstkriterierna. Till kriterierna hör att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld inte får överstiga 60 % av bruttonationalprodukten. Ett annat kriterium är att den offentliga sektorns budgetunderskott inte får överstiga 3 % av bruttonationalprodukten. Andra kriterier rör inflationen, räntor och växelkurser.

EU:s medlemsländer har också kommit överens om den s.k. stabilitets- och tillväxtpakten, som bl.a. föreskriver att statens budgetsaldo ska balanseras eller visa överskott.

Kvaliteten på den ekonomiska statistiken får stor betydelse för bedömningar av om de skilda målen uppnås eller inte. Det statistiska underlaget ger beslutsfattare på olika nivåer underlag för beslut om vilka åtgärder som behöver vidtas för att målen ska uppnås.

### 2.2 Statistik om offentliga finanser och offentlig konsumtion

Den ekonomiska statistikens betydelse har ökat sedan den nya budgetprocessen med utgiftstak för staten och ramar för olika utgiftsområden infördes 1996. Riksdagens beslut grundas på prognoser om den offentliga sektorns finansiella utveckling.

Kvaliteten i det statistiska underlaget har enligt Utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken stor betydelse för bedömningar av utvecklingen av statens utgifter.

<sup>2</sup> Underlaget till detta kapitel har hämtats från SOU 2001:34, *Behovet av ekonomisk statistik*, Utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

.  
Bilaga 4

De myndigheter som tillhandahåller ekonomisk statistik för sådana bedömningar är Ekonomistyrningsverket, Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

Konjunkturinstitutet utarbetar makroekonomiska prognoser med utgångspunkt i uppgifter från Statistiska centralbyråns program för nationalräkenskaper.

Konjunkturinstitutets prognoser används som underlag för både Ekonomistyrningsverkets beräkningar och Finansdepartementets bedömningar. Ekonomistyrningsverket lämnar prognoser över statsbudgetens inkomster och utgifter till regeringen. Dessa prognoser utgår i hög grad från Konjunkturinstitutets prognoser.

Utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken har inhämtat skriftliga synpunkter på den ekonomiska statistiken från bl.a. Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet.<sup>3</sup>

Konjunkturinstitutet framhåller att institutet i sin prognosverksamhet är beroende av tillförlitlig och snabb ekonomisk statistik från främst nationalräkenskaperna. Institutet anser att kvaliteten är en viktigare aspekt än snabbheten i publiceringen.

Konjunkturinstitutet konstaterar att nationalräkenskapernas redovisning av de offentliga finanserna i huvudsak bygger på myndigheternas redovisning till Ekonomistyrningsverket och kommunernas redovisning till räkenskapsmyndigheten vid Statistiska centralbyrån. Enligt institutet finns det problem med översättningen från olika redovisningar till nationalräkenskapernas definitioner.

Enligt Konjunkturinstitutet måste en tillförlitlig statistik bygga på "en obruten kedja", där information samlas in och förs vidare på ett systematiskt och genomtänkt sätt. Olika bearbetningar av de underlag som har använts ska kunna följas. Det är mycket viktigt att övergångarna mellan olika beräkningsled är otvetydig, genomskinlig och klar. Konjunkturinstitutet bedömer att detta är särskilt viktigt om olika resultatmått, som statens budgetsaldo och den kommunala sektorns resultatmått, ska kunna jämföras.

Även Finansdepartementet kritiserar nationalräkenskaperna vad gäller översättning av de statliga och kommunala myndigheternas redovisning till nationalräkenskapernas definitioner. Som exempel nämns att det finns flera olika mått för den offentliga sektorns finanser.

Både Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet anser att nationalräkenskapernas publicerade redovisning av de offentliga finanserna är mycket summariska och inte ens tillfredsställer lågt ställda krav på analysmöjligheter.

Finansdepartementet anser att nationalräkenskapernas uppgifter om den kommunala sektorn, liksom i många andra länder, är osäkra.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 4

<sup>3</sup> SOU 2001:34, *Behovet av ekonomisk statistik*, bilagorna 2 och 3.

Departementet uppger också att det finns brister vad gäller redovisningen av den statliga sektorn. Myndigheternas redovisning är inte helt anpassad till nationalräkenskapernas krav.

Utredningen har också genomfört intervjuer med användare av den ekonomiska statistiken. De synpunkter som bl.a. framkom var att

- tillförlitligheten är otillräcklig bl.a. vad gäller den offentliga sektorns finanser och offentlig konsumtion
- det finns behov av längre tidsserier
- det föreligger en bristande jämförbarhet mellan olika statistikprodukter.

I betänkandet redovisas således ett antal brister i statistiken om den offentliga sektorns finanser och konsumtion. Av statsbudgetens utgifter utgörs enligt Ekonomistyrningsverket 12 % av transfereringar till kommuner. Statsbidragen till kommuner är därmed inte en obetydlig del av statsbudgeten.

### 3 Innehållet i redovisningen

Statsbidrag till kommuner och landsting används som ett begrepp i lagar, författningar och officiell statistik trots att en entydig definition saknas.

Statsbidrag till kommuner och landsting utgår som antingen generellt statsbidrag eller specialdestinerade statsbidrag. Det generella statsbidraget är ett allmänt finansiellt stöd, medan specialdestinerade bidrag är knutna till en viss verksamhet eller åtgärd. Den grundläggande principen för statens bidragsgivning till kommuner och landsting är att bidrag ska utgå som generella bidrag. Specialdestinerade bidrag är motiverade i vissa fall.

Det generella statsbidraget används även för att genomföra ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn genom att finansieringsprincipen tillämpas. Om ett statligt beslut omfattas av finansieringsprincipen förändras nivån på det generella statsbidraget.

Kommunkontosystemet var ett system för att kompensera kommuner och landsting för mervärdesskatt i icke skattepliktig verksamhet. Systemet byggde på att kommuner och landsting betalade in avgifter som skulle täcka utbetalningarna från systemet.

Riksdagen har fattat beslut om att systemet ska förändras. Kommuner och landsting ska även fortsättningsvis bekosta momsavdragen. Det generella statsbidraget har därför minskats.

Uppgifter om det generella statsbidraget har ofta omfattat kommunernas inbetalningar till kommunkontosystemet.

#### 3.1 Statsbidrag

Den kommunalekonomiska kommittén konstaterade redan 1991 att det inte fanns någon entydig definition av vad ett statsbidrag till kommuner och

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 4

landsting egentligen är.<sup>4</sup> Begreppet statsbidrag används i lagar, författningar och officiell statistik trots att en entydig definition saknas.

### 3.2 Transfereringar

För att beskriva överföringar mellan staten och kommunerna används även begreppet transfereringar. Inom nationalräkenskaperna avser löpande transfereringar inom den offentliga sektorn transfereringar mellan olika delsektorer inom den offentliga sektorn (staten, delstater, kommuner och socialförsäkring) med undantag av skatter, subventioner, investeringsbidrag och andra kapitaltransfereringar. Definitionen framgår av det europeiska nationalräkenskapssystemet (ENS 95), som är den EU-föreskrift som tillämpas.

### 3.3 Generellt statsbidrag

Det generella statsbidraget ska utgöra ett allmänt finansiellt stöd till kommuner och landsting. Regeringen redovisar det generella statsbidraget till kommuner och landsting sammanslaget.

I budgetpropositionen för 2003 framhåller regeringen att den grundläggande principen för statsbidrag till kommuner och landsting är att de ska ges som generella bidrag, även om specialdestinerade statsbidrag kan vara motiverade i vissa fall.<sup>5</sup>

#### 3.3.1 Finansieringsprincipen

Det generella statsbidraget används också för ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn. Detta sker sedan 1993 bl.a. genom att den s.k. finansieringsprincipen tillämpas.<sup>6</sup>

Principen innebär att kommuner och landsting inte ska ges nya eller utökade obligatoriska uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Om ett statligt beslut omfattas av principen sker den ekonomiska regleringen genom att nivån på det generella statsbidraget förändras. I de fall uppgifterna förändras så att kostnaderna ökar, höjs nivån på de generella statsbidragen. Om kostnaderna minskar görs en motsvarande minskning av statsbidraget.

Regleringar enligt finansieringsprincipen sker efter en förhandling mellan Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och regeringen. De ekonomiska regleringarna redovisas i budgetpropositioner och vårpropositioner. Redovisningen är uppdelad på kommuner och landsting. I propositionerna redovisas regleringar enligt finansieringsprincipen och hur dessa regleringar

<sup>4</sup> SOU 1991:98, *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer*, s. 127.

<sup>5</sup> Prop. 2002/03:1, bet. 2002/03:FiU03, rskr. 2002/03:87.

<sup>6</sup> Prop. 1991/92:150, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345. Principen förtydligades i prop. 1993/94:150, bet. 1993/94:FiU19, rskr. 1993/94:442.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 4

fördelas på kommuner respektive landsting. Av bilaga 1 framgår de regleringar som har genomförts under perioden 1997–2003.

Regleringen enligt finansieringsprincipen genomförs vanligtvis vid ett tillfälle med utgångspunkt i den beräknade kostnadsnivån vid den tidpunkt då verksamhetsförändringen genomförs. Detta innebär att man inte tar hänsyn till eventuella volymökningar eller förändringar i efterfrågan på grund av olika beslut.

Det förekommer att bidrag till kommuner och landsting först utgår som ett specialdestinerat statsbidrag för att sedan inordnas i det generella statsbidraget och regleras enligt finansieringsprincipen. Ett sådant exempel är tjänstepension för skolledare och lärare. Före 1996 fanns ett särskilt anslag för tjänstepensioner för skolledare och lärare. Från och med 1997 ingår anslaget i det generella statsbidraget. Ett annat exempel är bidrag till personalförstärkning i skola och fritidshem (även kallat ”Wärnerssonpengarna”).<sup>7</sup> Enligt riksdagens beslut uppgick bidraget till 500 miljoner kronor 2001. Under en femårsperiod ska bidraget öka successivt till 5 miljarder kronor. Bidraget ska sedan inordnas i det generella statsbidragssystemet.

### 3.4 Specialdestinerade statsbidrag

Ekonomistyrningsverket anger i publikationen *Statens Finanser* att specialdestinerade statsbidrag betraktas som särskilda ersättningar för en tjänst som utförs åt staten.<sup>8</sup> Företrädare för Finansdepartementet uppger vid intervju att med specialdestinerade statsbidrag avses vanligtvis bidrag som är avsedda för en bestämd verksamhet eller ett bestämt ändamål.

I budgetpropositionerna saknas en samlad redovisning av specialdestinerade statsbidrag eller transfereringar som utgår till kommuner och landsting. Specialdestinerade statsbidrag redovisas under olika anslag inom de flesta utgiftsområden. Ett anslag kan innehålla flera specialdestinerade statsbidrag.

### 3.5 Utjämningsbidrag

Utgjämningsbidraget ska bidra till att åstadkomma likvärdiga förutsättningar mellan kommuner och landsting. Bidraget finansieras med en utjämningsavgift som övriga kommuner och landsting erlägger. I budgetpropositionen redovisas bidraget samlat för kommuner och landsting. I Ekonomistyrningsverkets redovisning av transfereringar till den kommunala sektorn ingår utjämningsbidrag till kommuner och landsting.

<sup>7</sup> Prop. 2000/01:1, bet. 2000/01:FiU3, rskr. 2000/01:126.

<sup>8</sup> Ekonomistyrningsverkets rapport 2001:9 *Statens Finanser 2000*, s. 102.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 4

### 3.6 Kommunkontosystemet

Kommuner lämnar i likhet med företag en skattedeclaration som innefattar en deklARATION av ingående och utgående mervärdesskatt. Därutöver fanns till 2003 ett system för att kompensera kommuner och landsting för mervärdesskatt i icke skattepliktig verksamhet inom det s.k. kommunkontosystemet.

Riksdagen har fattat beslut som innebär att systemet har förändrats fr.o.m. den 1 januari 2003. Som följd av beslutet ska det generella statsbidraget minskas. Kommuner och landsting behöver inte erlägga några särskilda avgifter.<sup>9</sup>

Uppgifter om det generella statsbidraget har ofta omfattat kommunernas inbetalningar till kommunkontosystemet.

Syftet med kommunkontosystemet var att ta bort de konkurrensproblem som moms ger upphov till i samband med att kommuner bedriver verksamhet i egen regi eller köper tjänsten på marknaden. Systemet infördes 1996 efter Sveriges inträde i EU.

Före 1995 hade kommunerna en generell avdragsrätt för all ingående moms. Den generella avdragsrätten harmonierade dock inte med de regler som började gälla när Sverige gick med i EU. Det fanns dessutom ett särskilt statsbidrag som skulle täcka den moms som indirekt belastar kommunerna vid upphandling av icke skattepliktig verksamhet från privata entreprenörer.

Kommunkontosystemet byggde på att kommuner och landsting själva skulle finansiera systemet genom att de betalade in avgifter som skulle täcka utbetalningarna från systemet. I samband med att kommunkontosystemet infördes fick kommunerna genom en reglering av det generella statsbidraget ett tillskott på drygt 16 miljarder kronor för att finansiera den införda momsavgiften.

Kommunerna betalade årligen en fast avgift per invånare. Avgiften bestämdes varje år av Riksskatteverket. Det samlade avgiftsbeloppet skulle motsvara den beräknade ersättningen till kommunerna. Riksskatteverket fastställde avgiften, som grundades på beräkningar om det förväntade uttaget från systemet.

Kommunerna fick sedan, efter ansökan, ersättning från kommunkontot för ingående moms som inte har dragits av enligt mervärdesskattelagen. Skattekontoret i Ludvika utbetalade ersättningen från två konton hos Riksgäldskontoret. Det ena kontot omfattade kommunernas ersättning och det andra landstingens ersättning.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 4

<sup>9</sup> Prop. 2001/02:112, bet. 2001/02:FiU17, rskr. 2001/02:296.

## 4 Statistikansvariga myndigheter

### 4.1 Gällande reglering

Lagen om den officiella statistiken innehåller bestämmelser om officiell statistik (2001:99). Av lagen framgår bl.a. att regeringen meddelar bestämmelser om vilka myndigheter som ansvarar för officiell statistik. Vidare anges att officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Den ska vara objektiv och allmänt tillgänglig.

Regeringen har utfärdat en förordning med anledning av lagen om den officiella statistiken (2001:100). I denna anges bl.a. vad som är officiell statistik inom olika områden och vilka myndigheter som har ansvar för respektive område.

Av förordningen framgår också att en statistikansvarig myndighet beslutar om statistikens innehåll och omfattning om inte något annat följer av ett särskilt beslut från regeringen. Något sådant beslut har inte regeringen fattat vad gäller den officiella statistiken som omfattar statsbidrag eller transfereeringar till kommuner och landsting.

Enligt förordningen är Statistiska centralbyrån ansvarig för kommunernas finanser, som är en statistikgren inom statistikområdet offentlig ekonomi. Statistiska centralbyrån är också ansvarig för nationalräkenskaperna som är ett eget statistikområde. Ekonomistyrningsverket är ansvarigt för utfallet av statsbudgeten, som är en statistikgren inom statistikområdet offentlig ekonomi.

Både Statistiska centralbyrån och Ekonomistyrningsverket är därmed statistikansvariga myndigheter för redovisning av uppgifter som innefattar statsbidrag eller transfereeringar till kommuner och landsting.

### 4.2 Ekonomistyrningsverket

Ekonomistyrningsverket ska enligt sin instruktion (1998:417) bl.a.

- sammanställa utfallet av statsbudgeten
- sammanställa och beräkna statens totala inkomster och utgifter anpassade till nationalräkenskapstermer
- utarbeta statistik över statens finanser
- ta fram underlag till årsredovisningen för staten.

I instruktionen anges att dessa frågor omfattas av ett årligt rapporteringskrav till regeringen.

Ekonomistyrningsverket svarar även för prognoser över statens inkomster och utgifter. Av instruktionen framgår att Ekonomistyrningsverket ska samarbeta med Konjunkturinstitutet om prognoser och därvid förklara skillnaderna mellan verkens prognoser.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 4

Ekonomistyrningsverket har således ansvar för att redovisa statsbudgetens inkomster och utgifter. Detta innebär att verket är huvudman för statsredovisningen som är den samlade ekonomiska redovisningen för staten.<sup>10</sup>

Verket lämnar även underlag till årsredovisningen för staten till regeringen. Redovisningen baseras på den information som myndigheterna och affärsverken lämnar till statsredovisningen och den information som presenteras i deras respektive årsredovisningar.

Regeringen har utfärdat ett flertal förordningar som på olika sätt omfattar statlig finansiering och redovisning.<sup>11</sup> Ekonomistyrningsverket har på grundval av dessa förordningar utfärdat föreskrifter som statliga myndigheter ska följa. Därtill har Ekonomistyrningsverket utfärdat allmänna råd som komplement till förordningar och föreskrifter.

### 4.3 Statistiska centralbyrån

Statistiska centralbyrån, SCB, ska enligt sin instruktion ansvara för officiell statistik (1988:137). Centralbyrån ska enligt instruktionen särskilt svara för samordning av den statliga statistikproduktionen samt verka för samordning mellan statlig och annan statistikproduktion (2 §).

Statistiska centralbyrån ansvarar dels för ekonomisk statistik, där program för nationalräkenskaperna ingår, dels för statistik om kommunernas finanser där statistikprodukten räkenskapssammandraget ingår.

#### 4.3.1 Nationalräkenskaperna

Syftet med nationalräkenskaperna är att sammanfatta och beskriva landets ekonomiska aktiviteter och utveckling.

Nationalräkenskaperna används som underlag för analys av Sveriges ekonomi på kort och lång sikt.<sup>12</sup> Uppgifterna används bl.a. av

- Finansdepartementet, främst ekonomiska avdelningen som underlag för nationalbudgeten och för långtidsutredningarna
- Konjunkturinstitutet för löpande konjunkturanalyser och prognoser
- olika statliga organ och myndigheter
- arbetsmarknadsorganisationer
- privata organisationer och företag som underlag för samhällsekonomisk analys och bedömningar.

<sup>10</sup> Finansdepartementet, *Ekonomisk styrning – en handledning för Regeringskansliets verksamhet och budgetberedning, 2001-05-18*.

<sup>11</sup> Förordning (2000:606) om myndigheternas bokföring, förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, anslagsförordningen (1996:1189) och kapitalförslörjningsförordningen (1996:1188).

<sup>12</sup> www.scb.se oktober 2002.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 4



Nationalräkenskapernas redovisning av den kommunala sektorn omfattar

- löpande transfereringar mellan stat och kommun
- investeringsbidrag från stat och kommun
- övriga produktsubventioner från stat och kommun.

I nationalräkenskaperna används uppgifter från andra statistikproducenter, både inom Statistiska centralbyrån och andra myndigheter. Vad gäller transfereringar till kommunerna använder nationalräkenskaperna främst Ekonomistyrningsverkets uppgifter om statsbidrag till kommunerna. Uppgifter om kommunernas investeringar hämtas från räkenskapssammandraget.

De uppgifter som Ekonomistyrningsverket lämnar om utbetalning av statsbidragen till kommunerna bearbetas så att uppgifterna ska stämma överens med nationalräkenskapernas definitioner. Ekonomistyrningsverket genomför sedan 1999 merparten av dessa korrigeringar. Korrigeringarna innebär att ett flertal delar som ingår i Ekonomistyrningsverkets egen redovisning av statsbidrag dras bort. Exempel på uppgifter som exkluderas är

- kommunernas inbetalningar till mervärdesskattekontot som ingår i Ekonomistyrningsverkets uppgifter om det generella statsbidraget (se avsnitt 3.6)
- sådana statsbidrag till kommuner som definieras som subventioner, t.ex. bidrag för arbetsmarknadspolitisk verksamhet och samhällsplanering som utbetalas av Arbetsmarknadsverket och länsstyrelserna till kommuner och företag
- EU-bidrag, eftersom EU i nationalräkenskaperna redovisas som en egen sektor.

I nationalräkenskaperna genomförs sedan korrigeringar för investeringsbidrag. Då används de uppgifter som kommunerna har redovisat som investeringar i räkenskapssammandraget.

#### 4.3.2 Räkenskapssammandraget

Statistiska centralbyrån genomför en årlig undersökning som kallas räkenskapssammandrag. Syftet med undersökningen är att både för kommunerna och landet som helhet ge tillförlitlig information om kommunernas ekonomi, nuläge och utveckling.<sup>13</sup>

Räkenskapssammandraget grundas på uppgifter från kommunernas bokslut. Statistiska centralbyrån inhämtar uppgifterna genom en enkät till kommunerna. Enkäten omfattar kommunernas samtliga intäkter och kostnader. I enkäten är uppgiften om det generella statsbidraget förtryckt. Statistiska centralbyrån inhämtar dessa uppgifter från Riksskatteverket.

<sup>13</sup> www.scb.se, augusti 2002.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 4

Enligt Statistiska centralbyrån används räkenskapsammandragets uppgifter

- i nationalräkenskaperna för beräkning av BNP
- av Finansdepartementet för uppföljning och utvärdering av kommunernas ekonomi samt för bedömning av enskilda kommuners ekonomi
- av regeringen och statliga myndigheter för beräkning av statsbidrag för maxtaxa inom barnomsorg och beräkning av statsbidrag för utjämning enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade
- av statliga myndigheter för deras uppföljning av kommunal verksamhet
- av Svenska Kommunförbundet för uppföljning av kommunernas ekonomi och verksamhet
- av banker och andra finansieringsinstitut för kreditvärdering av kommuner
- av massmedier och allmänhet.

Uppgifterna publiceras i Statistiska meddelanden, Statistisk årsbok och Årsbok för Sveriges kommuner. Nyckeltal för olika verksamheter i kommunerna redovisas i publikationen Vad kostar verksamheten i Din kommun?

## 5 Utbetalning av bl.a. generellt statsbidrag

Statistiska centralbyrån beräknar det generella statsbidraget och belopp inom det kommunala utjämningssystemet. Skattemyndigheterna beslutar om bidragsbeloppen. Beloppen utbetalas efter olika avdrag för bl.a. inbetalningar till mervärdesskattekontot. Varje kommun får en specifikation av det belopp som kommer att utbetalas. Av specifikationen framgår kommunens inbetalning till mervärdesskattekontot.

Riksskatteverket redovisar utbetalning av generellt statsbidrag till kommuner respektive landsting i sin årsredovisning. I redovisningen har kommunernas respektive landstingens inbetalningar till mervärdesskattekontot ingått. Däremot har inte den ersättning som staten betalat ut redovisats som annat än som uttag från de särskilt inrättade kontona i Riksgäldskontoret.

Kommunkontosystemet har förändras från den 1 januari 2003. Enligt riksdagens beslut ska kompensation för mervärdesskatt i den icke skattepliktiga verksamheten fortsättningsvis finansieras från statsbudgetens inkomstsida. Kommuner och landsting ska dock även fortsättningsvis bekosta kompensationssystemet på så sätt att det generella statsbidraget minskas med belopp motsvarande beräknade utbetalningar.

### 5.1 Statistiska centralbyrån beräknar och skattemyndigheterna betalar

Generellt statsbidrag till kommuner och landsting regleras bl.a. i lagen (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting. Av lagen framgår bl.a. att statsbidrag fördelas med ett enhetligt belopp per invånare. Till kommuner fördelas för åren 1997–2004 därutöver ett generellt åldersbaserat statsbidrag med ett enhetligt belopp per invånare inom vissa åldersgrupper.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 4

Regeringen har utfärdat en förordning om generellt statsbidrag till kommuner och landsting.<sup>14</sup> Av förordningen framgår att Statistiska centralbyrån beräknar det generella statsbidraget. Statistiska centralbyrån beräknar också avgifter och bidrag inom det kommunala utjämningsystemet.<sup>15</sup>

Statistiska centralbyrån översänder beräkningsunderlaget till skattemyndigheterna som beslutar om bidragsbeloppen och betalar ut dem tillsammans med kommunalskatt och belopp i det kommunala utjämningsystemet.

Utbetalningen består av<sup>16</sup>

- kommunalskatt
- generellt statsbidrag
- utjämningsbidrag eller avdrag för utjämningsavgift
- avdrag för avgift till mervärdesskattekonto (kommunkontosystemet)
- avdrag för skatt, arbetsgivaravgift och utgående moms enligt skattede-klaration.

Skattemyndigheten betalar ut en tolfedel av kommunalskatt och bidrag minus avgifter varje månad utom i januari då slutavräkning av kommunalskatt regleras. Varje kommun får ett beslut av skattemyndigheten med uppgifter om utbetalningen för året. I bilaga 2 finns exempel på en avräkning för Halmstads kommun. Dessutom får kommunerna varje månad ett meddelande om månadens utbetalning. I bilaga 3 finns ett exempel på en avräkning för en månad. Därigenom får varje kommun uppgifter från skattemyndigheten om hur mycket medel som kommunen kommer att erhålla.

Skattemyndigheterna ska kontrollera att de beslut som de fattar är korrekta, men möjligheterna att genomföra kontroller varierar enligt företrädare för Riksskatteverket. Beslut om det generella statsbidraget är enkelt att kontrollera, men det är nästan omöjligt att kontrollera alla underlag för utjämningsbidraget eller utjämningsavgiften. Bara några få personer i landet har djupgående kunskaper om regelverket och de beräkningar som ligger till grund för bidragen och avgifterna i utjämningsystemet.

Kommunerna får senast den 20 januari varje år ett preliminärt beslut från skattemyndigheterna om utjämningsbidraget eller avgiften. Beslutet kan överklagas senast den 15 februari. Möjligheterna att överklaga beslut tillkom efter en felräkning. Det ledde till att staten beviljade Örebro läns landsting 16,6 miljoner kronor som kompensation för misstaget. Samtidigt innebar

<sup>14</sup> Förordning (1995:1644) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting,

<sup>15</sup> Lag (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting, förordning (1995:1645) om utjämningsbidrag och utjämningsavgift för kommuner och landsting.

<sup>16</sup> Lag (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns eller annan menighets utbetalning av skatt, m.m. lag (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting, lag 1995:1517 om införande av lagen om generellt statsbidrag till kommuner och landsting och lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting, förordning (1995:1645) om utjämningsbidrag och utjämningsavgift för kommuner och landsting, förordning (1995:1646) om skattesatser vid beräkning av utjämningsbidrag för kommuner och landsting.

detta att resterande landsting fick antingen ett för högt utjämningsbidrag eller en för låg utjämningsavgift.<sup>17</sup>

Förändringar i en kommuns utjämningsbidrag eller utjämningsavgift kan leda till att underlaget för samtliga kommuner förändras, eftersom systemet finansieras av kommunerna själva.

Enligt företrädare för Riksskatteverket har det också inträffat att överklaganden har lett till att beslut har ändrats. Detta har berott på att uppgifter har saknats i beräkningsunderlaget.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 4

## 5.2 Redovisning av momsinsbetalningar

I Riksskatteverkets redovisning av det generella statsbidraget har avsättningar till kommunkontot ingått. Enligt företrädare för Riksskatteverket har regeringen inte ställt några krav på särredovisning av momsavgiftsandelen i det generella statsbidraget. Anslag redovisas utifrån de delposter som är inrättade.

Riksskatteverket har redovisat behållningen på kontot som deponerade medel. När krediten är utnyttjad har de deponerade medlen övergått till en fordran. Insatta medel har överförts till momskontot hos Riksgäldskontoret. Uppgiften om momskontot redovisas av Riksskatteverket som en övrig kredit hos Riksgäldskontoret. Krediten för momskontot har varit obegränsad.

Riksskatteverkets årsredovisning innehåller information om saldot på kommunernas och landstingens momskonton i fotnot i årsredovisningen. Uppgifterna redovisas samlat för kommuner och landsting.

I tabell 2 redovisas uppgifter från Riksskatteverket om statens utbetalning och kommunernas inbetalningar till kommunkontosystemet.

**Tabell 2 Kommunernas inbetalningar och statens utbetalning till kommunkontosystemet 1996, 1998 och 2000, miljarder kronor**

År	Inbetalningar från kommuner	Utbetalning från staten <sup>1</sup>
1996	14,7	14,4
1998	16,6	17,6
2000	18,5	19,7

<sup>1)</sup> inklusive ränta

Källa: Riksskatteverket

Tabell 2 visar att utbetalningarna har överstigit inbetalningarna åren 1998 och 2000.

Olika problem med kommunkontosystemet har uppmärksamats i flera utredningar. Ändringar i lagen har behandlats av regeringen i tio proposition-

<sup>17</sup> Prop. 1997/98:1 utgiftsområde 25.

er sedan lagen trädde i kraft 1996. Ett uppmärksammat problem är att inbetalningarna under en rad år har varit mindre än uttagen från systemet. Staten har också tillfört extra medel till kommunkontosystemet för att täcka underskott. Den 31 december 2000 avskrev staten en fordran på 3,8 miljarder kronor till kommuner och landsting.<sup>18</sup>

Riksrevisionsverket har på uppdrag av regeringen granskat kommunkontosystemet.<sup>19</sup> Granskningen visade att det fanns flera brister med systemet. Bristerna gällde bl.a. den kommunala redovisningen, tillämpningsföreskrifterna, redovisningen av rättelser av Skattekontoret i Ludvika och Statistiska centralbyråns redovisning i räkenskapssammandraget.

Inledningsvis nämndes att kommunkontosystemet har förändrats fr.o.m. den 1 januari 2003.

Enligt beslut från regeringen har utbetalningar från kommunernas respektive landstingens mervärdesskattekonton dock skett t.o.m. den 31 januari 2003.<sup>20</sup> Däremot har inga insättningar gjorts på de gamla kontona under januari månad. Underskotten på kontona uppgick den 28 februari 2003 till drygt 5 miljarder kronor. Regeringen hade i mars 2003 inte klargjort hur underskotten ska finansieras.

I budgetpropositionen för 2003 anger regeringen följande:

Som en följd av förändringarna i det s.k. kommunkontosystemet minskas det generella statsbidraget från och med 2003 med 31 357 miljoner kronor, varav 22 003 miljoner kronor för kommunerna och 9 354 miljoner kronor för landstingen (prop. 2001/02:112, bet. 2001/02:FiU17, rskr. 2001/02:296). När de faktiska uttagen ur kommunkontosystemet är tillgängliga kommer en slutlig reglering att göras i budgetpropositionen för 2004. Förändringarna innebär även att Riksskatteverkets arbetsuppgifter avseende kommunkontosystemet kommer att utökas. För att finansiera en ökning av anslaget 3:1 *Riksskatteverket*, under utgiftsområdet 3 Skatt, tull och exekution, minskas det generella statsbidraget med 3 miljoner (prop. 2002/03:1, utgiftsområde 25, s. 13 och 14).

## 6 Statsbidrag

I budgetpropositionerna saknas en samlad redovisning av statsbidrag till kommuner och landsting.

### 6.1 Regeringens redovisning

Regeringen lämnar årligen en skrivelse till riksdagen med en översiktlig beskrivning av hur ekonomi och verksamhet i kommuner och landsting har

<sup>18</sup> Prop. 1999/2000:100, bet. 1999/2000:FiU 20, rskr. 127.

<sup>19</sup> RRV 2001:6, *Kommunkontosystemet – en kartläggning*, prop. 2001/02:112.

<sup>20</sup> Regeringsbeslut 43, Fi2002/4769.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 4

utvecklats de senaste åren.<sup>21</sup> Redovisningen omfattar dels den kommunala resultaträkningen, dels de kommunala inkomsterna och utgifterna enligt nationalräkenskaperna.

I regeringens årliga skrivelse redovisas kommunsektorns finanser samlat för kommuner och landsting. Redovisningen av statsbidrag omfattar både generella och specialdestinerade statsbidrag. Av tabell 3 framgår uppgifter om statsbidrag som finns i skrivelser för olika år. Statsbidragen redovisas netto, dvs. efter avdrag för kommuners och landstings inbetalningar till mervärdesskattekonton samt utjämningsavgift och utjämningsbidrag.

**Tabell 3 Redovisning av statsbidrag till kommuner och landsting exkl. utjämnings- och momssystemet, miljarder kronor**

År	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 <sup>1</sup>
Statsbidrag enligt skrivelsen 2001	-	71,7	67,8	53,4	57,4	83,1	85,0	82,6
Statsbidrag enligt skrivelsen 2000	75,5	71,8	68,1	53,7	57,8	82,6	83,1	-

1) Preliminära uppgifter enligt skr. 2001/02:102.

Källa: Skr. 2001/02:102 och skr. 1999/2000:102

I skrivelsen 2001 anges att kommunernas och landstingens inbetalningar för mervärdesskatt 2000 uppgick till 26 miljarder kronor. Av redovisningen framgår också att kyrkan inte ingår i redovisningen. Den kraftiga ökningen 1998 förklaras med att landstingen övertog betalningsansvaret för läkemedel detta år.

Regeringens uppgifter i skrivelsen om kommunernas och landstingens inbetalningar för mervärdesskatt överensstämmer inte med Riksskatteverkets uppgifter. Enligt Riksskatteverket uppgick inbetalningarna till 26,8 miljarder kronor år 2000.

Av tabell 3 framgår att det finns skillnader mellan uppgifterna i de olika skrivelserna. Detta beror på, enligt uppgift i skrivelsen, att i skrivelsen 2000 redovisades uppgifter från nationalräkenskaperna. I nationalräkenskaperna redovisas vissa inkomster som utgifter.

## 6.2 Statskontorets redovisning

Statskontoret har på uppdrag av Utjämningskommittén (Fi 2001:14) kartlagt och analyserat statsbidragsgivningen till kommuner och landsting.<sup>22</sup> Kartläggningen har grundats på en genomgång av budgetpropositioner och regle-

<sup>21</sup> Skrivelse 2000/01:102 och skrivelse 1999/2000:102, *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*.

<sup>22</sup> Statskontoret, rapport 2003:5, *Statsbidragen till kommuner och landsting – en kartläggning och analys*.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 4

ringsbrev för budgetåren 1993/94, 1997 och 2001. Underlaget har kompletterats med intervjuer med ett 100-tal personer vid ett 50-tal myndigheter.

Av Statskontorets rapport framgår att de samlade bidragen som har utbetalats till kommuner och landsting uppgår till drygt 118 miljarder kronor 2001. Av tabell 4 framgår hur bidragen fördelats på det generella statsbidraget, momsavgifter och specialdestinerade statsbidrag.

**Tabell 4 Statsbidrag till kommuner och landsting år 2001, miljarder kronor**

Statsbidrag till kommuner och landsting	År 2001, miljarder kronor	Procentuell fördelning
Totalt utbetalat statsbidrag <sup>1</sup>	118,2	100
varav generellt statsbidrag exkl. inbetalningar till mervärdesskattekonton	48,6	41
inbetalningar till mervärdesskattekonton	29,3	25
specialdestinerade statsbidrag	40,1	34

<sup>1</sup>) Vid beräkning av det totala statsbidraget har statligt utjämningsbidrag dragits bort eftersom bidraget finansieras via avgifter från andra kommuner. Bidraget uppgick till 20,8 miljarder kronor år 2001.

Källa: Statskontoret, Riksskatteverket och egna bearbetningar

Av tabellen framgår att det generella statsbidraget exklusive momsavgifterna uppgick till ca 49 miljarder kronor 2001. De specialdestinerade bidragen uppgick till drygt 40 miljarder kronor. Detta innebär att 34 % av statens bidrag till kommuner och landsting fördelas vid sidan om det generella statsbidragssystemet.

## 7 Generellt statsbidrag

Redovisningen av hur mycket statsbidrag som utgår till kommuner och landsting finns i offentligt tryck och i publikationer från ansvariga myndigheter. Redovisningarna är utformade på olika sätt. Ibland redovisas uppgifterna om det generella statsbidraget som helhet för kommunsektorn, ibland fördelas uppgifterna på kommuner och landsting. Redovisningen i detta kapitel syftar till att belysa de skillnader som finns vad gäller uppgifter om det generella statsbidraget.

Uppgifterna från regeringen, Ekonomistyrningsverket och Statistiska centralbyrån om det generella statsbidraget varierar. Det gäller för hela kommunsektorn och för kommunerna. I samtliga redovisningar saknas uppgifter om vad som ingår i redovisningen.

Ekonomistyrningsverket och Statistiska centralbyrån (räkenskapssammandraget) redovisar det generella statsbidraget inklusive kommunernas inbetalningar till mervärdesskattekontot.

Beroende på hur inbetalningarna till mervärdesskattekontot redovisas erhålls olika slutsatser om utvecklingen av det generella statsbidraget till kommunerna. Om kommunernas inbetalningar till mervärdesskattekontot

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 4

exkluderas förefaller det generella statsbidraget ha minskat mellan 1998 och 2000. Statistiken från Ekonomistyrningsverket och Statistiska centralbyrån visar en annan bild, nämligen en ökning av det generella statsbidraget.

Oavsett hur inbetalningar till mervärdesskattekonton hanteras överensstämmer dock inga uppgifter från olika uppgiftslämnare vad gäller det generella statsbidraget.

## 7.1 Kommuner och landsting

Uppgifter om det generella statsbidraget till kommuner och landsting redovisas av dels regeringen i budgetpropositioner och skrivelser, dels Ekonomistyrningsverket i publikationen Statens Finanser. I tabell 5 redovisas Ekonomistyrningsverkets och regeringens uppgifter om det generella statsbidraget samt Riksskatteverkets uppgifter om inbetalningar till mervärdesskattekonton.

**Tabell 5 Generellt statsbidrag till kommuner och landsting samt inbetalningar till kommunkontosystemet, miljarder kronor**

Uppgiftslämnare	År	
	1998	2000
Regeringens uppgifter om utfall av anslaget A1 för 2000 resp. utfall av anslaget 91:1 för 2002 Generellt statsbidrag till kommuner och landsting	74,9	78
Regeringens skrivelse om utvecklingen i den kommunala sektorn	54,8	52,1
Ekonomistyrningsverkets uppgifter i Statens Finanser	74,9	78
Riksskatteverkets uppgifter om kommunernas och landstingens inbetalningar till mervärdesskattekonto	23,4	26,8

Källa: Prop. 1999/2000:1 utgiftsområde 25, budgetproposition för 2000, prop. 2001/02:1 utgiftsområde 25, budgetproposition för 2002, Ekonomistyrningsverket och Riksskatteverket

Av tabellen framgår att regeringens uppgifter i budgetpropositionerna och Ekonomistyrningsverkets uppgifter är identiska. Uppgifterna skiljer sig avsevärt från regeringens uppgifter i skrivelsen till riksdagen. Varken regeringen eller Ekonomistyrningsverket har uppgivit vad som ingår i redovisningarna.

Regeringen redovisar det generella statsbidraget i budgetpropositionerna sammantaget för kommuner och landsting. I regeringens skrivelse finns uppgifter om det generella statsbidraget fördelat på kommuner och landsting. Redovisade uppgifter för åren 1993–2000 framgår av tabell 6.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 4



**Tabell 6 Generellt statsbidrag fördelat på kommuner och landsting**

Generellt statsbidrag	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 <sup>1</sup>
Kommuner	35,9	31,3	31,3	32,7	37,4	46,2	43,1	41,3
Landsting	9,3	9,0	8,5	5,8	6,8	8,6	11,1	10,8
Summa	45,2	40,3	39,8	38,5	44,2	54,8	54,2	52,1

<sup>1</sup>) Preliminära uppgifter enligt skr. 2000/01:102.

Källa: Skr. 1999/2000:102 (åren 1993-1997) skr. 2000/01:102, Statistiska centralbyrån (åren 1999 och 2000) samt egna bearbetningar

Om kommunernas och landstingens inbetalningar till mervärdesskattekontona ingår i redovisningen eller inte framgår inte av skrivelserna.

## 7.2 Generellt statsbidrag till kommuner

I tabell 7 redovisas de uppgifter om det generella statsbidraget till kommuner som statistikansvariga myndigheter och regeringen har uppgivit. Uppgifterna har antingen redovisats i offentligt tryck eller till revisorerna.

**Tabell 7 Generellt statsbidrag till kommuner åren 1996, 1998 och 2000, miljarder kronor**

1996				1998				2000			
SCB		ESV	Regeringen	SCB		ESV	Regeringen	SCB		ESV	Regeringen
NR	RS			NR	RS			NR	RS		
i.u.	45,9	44,8	32,7	i.u.	59,1	57,5	46,2	40,9	59,3	59,3	41,3

NR: nationalräkenskaperna

RS: räkenskapssammandraget

i.u. ingen uppgift

Källa: Statistiska centralbyrån, Ekonomistyrningsverket, regeringens skrivelser 1999/2000:102 och 2000/01:102

Av tabell 7 framgår att det finns betydande skillnader mellan de uppgifter om det generella statsbidraget som redovisas av regeringen respektive statistikansvariga myndigheter.

Varken regeringen eller ansvariga myndigheter har angivit vad som ingår i redovisade uppgifter om generellt statsbidrag.

Under revisorernas granskning har framkommit att i Ekonomistyrningsverkets och räkenskapssammandragets uppgifter om det generella statsbidraget ingår kommunernas inbetalningar till mervärdesskattekontot (se avsnitt 3.6). Detta har inte framgått av den officiella statistiken eller i myndigheternas redovisningar till revisorerna.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 4

Av Statistiska centralbyråns officiella statistik framgår att skattekostnader är bortdragna från redovisningen av det generella statsbidraget. Vad skattekostnader består av redovisas däremot inte.

I nationalräkenskapernas redovisning ingår inte kommunernas inbetalningar till mervärdesskattekontot (se *bilaga 4*). Avdraget belopp framgår vanligtvis inte. I underlag till revisorerna framgår avdragen för åren 1996 och 1998 men inte för år 2000.

I tabell 8 redovisas uppgifter om det generella statsbidraget med avdrag för kommunernas inbetalningar till mervärdesskattekontot.

**Tabell 8 Ekonomistyrningsverkets och Statistiska centralbyråns uppgifter om generellt statsbidrag till kommunerna samt Riksskatteverkets uppgifter om kommunernas inbetalningar till mervärdesskattekontot 1996, 1998 och 2000, miljoner kronor**

Generellt statsbidrag till kommunerna	1996	1998	2000
Ekonomistyrningsverkets uppgifter inkl. kommunernas inbetalningar till mervärdesskattekontot	44 841	57 498	59 302
Räkenskapssammandragets uppgifter inkl. kommunernas inbetalningar till mervärdesskattekontot	45 856	59 011	59 283
Kommunernas inbetalningar till mervärdesskattekontot enligt Riksskatteverket	14 671	16 643	18 488
Efterskänkning av momsskuld enligt Riksskatteverket			3 228
Ekonomistyrningsverkets uppgifter exkl. kommunernas inbetalningar till mervärdesskattekontot	30 170	40 855	40 814
Räkenskapssammandragets uppgifter exkl. kommunernas inbetalningar till mervärdesskattekontot	31 185	42 368	40 795

Källa: Ekonomistyrningsverket, Statistiska centralbyrån och Riksskatteverket samt egna bearbetningar

Av tabellen framgår att både storleken på det generella statsbidraget och bidragets utveckling varierar beroende på hur kommunernas inbetalningar till mervärdesskattekontot redovisas.

Om kommunernas inbetalningar till mervärdesskattekontot exkluderas har det generella statsbidraget har minskat mellan 1998 och 2000. Ekonomistyrningsverkets och räkenskapssammandragets statistik ger dock en annan bild, nämligen en ökning av det generella statsbidraget.

Av tabellen framgår också att det finns skillnader mellan Ekonomistyrningsverkets och räkenskapssammandragets uppgifter om det generella statsbidraget, trots att kommunernas inbetalningar till mervärdesskattekontot ingår i redovisningarna. Myndigheterna har inte förklarat vad dessa skillnader beror på.

Den efterskänkning av momsskuld som staten gjorde år 2000 finns varken med i Ekonomistyrningsverkets eller räkenskapssammandragets redovis-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 4

ningar. Enligt Ekonomistyrningsverket beror detta på att anslaget togs bort av regeringen och ingår därför inte i redovisningen.

## 8 Specialdestinerade statsbidrag

I budgetpropositionen och i regeringens skrivelse om utvecklingen inom den kommunala sektorn saknas en beskrivning av vilka specialdestinerade statsbidrag som utgår till kommuner och landsting. I budgetpropositionen redovisas specialdestinerade statsbidrag under olika anslag inom de flesta utgiftsområdena.

Statskontoret har på uppdrag av Utjämningskommittén kartlagt och analyserat statsbidragsgivningen till kommuner och landsting. Statskontoret har funnit att de specialdestinerade statsbidragen till kommuner och landsting uppgick till drygt 40 miljarder kronor 2001. Under åren 1993/94, 1997 och 2001 har antalet anslag ökat från 62 till 127.

De uppgifter som Ekonomistyrningsverket har lämnat till revisorerna om statsbidrag till kommunerna visar att de specialdestinerade statsbidragen uppgick till drygt 13 miljarder kronor åren 1996, 1998 och 2000. Bidragen har ökat med sammanlagt 300 miljoner kronor.

Statistiska centralbyrån har redovisat de uppgifter om specialdestinerade statsbidrag som finns i räkenskapsammandraget. Redovisade uppgifter varierar mellan 13,7 miljarder 1998 och 11,3 miljarder kronor år 2000. Därutöver redovisas övriga bidrag på 2,5 miljarder kronor 1998 och 6,5 miljarder 2000. Övriga bidrag består av ersättning från försäkringskassan, momsbidrag för köp av icke skattepliktig verksamhet och bidrag från Bostadsdelegationen.

Uppgifterna om bidrag för köp av icke skattepliktig verksamhet är inte samstämmiga med Riksskatteverkets uppgifter om statens utbetalning av momsersättning till kommunerna. Hur Statistiska centralbyråns uppgifter förhåller sig till Riksskatteverkets uppgifter är oklart.

### 8.1 Kommuner och landsting

Som tidigare har nämnts (avsnitt 6.2) har Statskontoret på uppdrag av Utjämningskommittén (Fi 2001:14) kartlagt och analyserat statsbidragsgivningen till kommuner och landsting.<sup>23</sup>

Enligt Statskontorets kartläggning uppgick de specialdestinerade statsbidragen till drygt 40 miljarder kronor 2001.

Statskontorets rapport visar också att anslag som innehåller specialdestinerade statsbidrag till kommuner och landsting har ökat från 62 till 127 anslag mellan åren 1993/94 och 2001. De flesta anslagen finns inom utgiftsområdena 17, 9 och 16.

<sup>23</sup> Statskontoret, rapport 2003:5, *Statsbidragen till kommuner och landsting – en kartläggning och analys*.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 4

Utgiftsområde 17 består av kulturpolitik, mediepolitik, ungdomspolitik och folkrörelsepolitik. Dessutom ingår delar av politikområdena finansiella system och tillsyn, forskningspolitik och utbildningspolitik. I utgiftsområde 9 ingår politikområdena hälso- och sjukvårdspolitik, folkhälsopolitik, barnpolitik, handikappolitik, äldrepolitik och socialtjänstpolitik. Utgiftsområde 16 omfattar politikområdena utbildningspolitik, forskningspolitik samt delvis politikområdet storstadspolitik.

Enligt Statskontorets rapport har ökningen varit mest påtaglig för utgiftsområde 16. I *bilaga 5* redovisas fördelningen av anslag för samtliga utgiftsområden.

Statskontoret har iakttagit att medel från anslag har utgått till kommuner och landsting, trots att det inte har framgått att anslagen kan avse kommuner och landsting. Enligt Statskontorets beräkning för 2001 fanns det då 72 anslag som saknade avsatta medel till kommuner och landsting, men där utbetalningar till kommunsektorn ändå hade registrerats. Dessa utbetalningar uppgick till drygt 5 miljarder kronor 2001. Statskontoret ansåg att det var svårt att förstå med utgångspunkt från anslagens ändamål varför medel hade överförts till kommuner och landsting.

Av Statskontorets rapport framgår att det finns vissa brister med myndigheternas redovisning av statsbidrag eller transfereringar till kommuner och landsting. Olika myndigheter registrerar och använder uppgifter om budgeterade medel och utfall på skilda sätt, vilket har försvårat Statskontorets jämförelse av olika uppgifter.

Statskontoret uppger att det fanns skillnader mellan Ekonomistyrningsverkets registrering av transfereringar till kommuner och landsting respektive ansvariga myndigheter som disponerar och utbetalar dessa anslag. I några fall hade Ekonomistyrningsverket inte registrerat transfereringar från anslag från vilka de ansvariga myndigheter utbetalat medel till kommuner och landsting. Statskontoret har också uteslutit ett anslag som Ekonomistyrningsverket hade registrerat som en transferering till den kommunala sektorn.

## 8.2 Specialdestinerade statsbidrag till kommuner

Ekonomistyrningsverket och Statistiska centralbyrån har lämnat uppgifter till revisorerna som avser specialdestinerade statsbidrag till kommunerna. Ekonomistyrningsverkets officiella redovisning avser specialdestinerade statsbidrag för kommuner och landsting tillsammans. Statistiska centralbyråns uppgifter omfattar de uppgifter som finns i officiell statistik, räkenskapsammandraget, men redovisningen har en annan indelningsgrund.

I tabell 9 redovisas Statistiska centralbyråns uppgifter i räkenskapsammandraget och Ekonomistyrningsverkets uppgifter om specialdestinerade statsbidrag.

Ekonomistyrningsverkets uppgifter avser utfall av anslag åren 1996, 1998 och 2000. Enligt företrädare för Ekonomistyrningsverket är det mycket svårt att få fram uppgifter för 1992/93 beroende på statistikomläggningar. De uppgifter som finns för 1992/93 är inte jämförbara med senare uppgifter.

Redovisningen i räkenskapsammandraget avser uppgifter som kommunerna har lämnat i en årlig enkät.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 4

**Tabell 9 Ekonomistyrningsverkets och Statistiska centralbyråns, räkenskaps-sammandragets, uppgifter om statsbidrag åren 1996, 1998 och 2000**

Specialdestinerade statsbidrag till kommunerna	1996	1998	2000
Ekonomistyrningsverkets uppgifter	13 296	13 505	13 588
Räkenskapssammandragets uppgifter	12 482	13 648	11 257
Övriga bidrag, räkenskapssammandragets uppgifter <sup>1</sup>	-	2 530	6 449

<sup>1</sup>) Övriga bidrag avser ersättning från försäkringskassan, momsbidrag för köp av icke skattepliktig verksamhet och bidrag från Bostadsdelegationen.

Källa: Ekonomistyrningsverket och Statistiska centralbyrån

Av tabell 9 framgår att myndigheternas redovisning vad gäller de specialdestinerade statsbidragen skiljer sig åt. Skillnaderna blir olika stora beroende på hur räkenskapssammandragets övriga bidrag betraktas.

### 8.2.1 Ekonomistyrningsverkets uppgifter

Enligt Ekonomistyrningsverkets redovisning uppgår de specialdestinerade bidragen till kommunerna till drygt 13 miljarder kronor åren 1996, 1998 och 2000. Anslagen redovisas i *bilaga 6*.

Det har varit svårt att identifiera alla anslag för 1998. De flesta uppgifter om dessa anslag har bara redovisats med en sifferkod, dvs. anslagsbeteckningen. Uppgifter om namn på anslagen saknas. För sju anslag har anslagsbeteckningar inte kunnat hänföras till ett särskilt anslag. Dessa anslag omfattade 21 miljoner kronor.

Enligt Ekonomistyrningsverkets redovisning uppgick de specialdestinerade statsbidragen till kommunerna till drygt 13 miljarder kronor åren 1996, 1998 och 2000. De specialdestinerade bidragen har ökat med sammanlagt ca 300 miljoner kronor.

Med undantag för 1998 omfattade Ekonomistyrningsverkets redovisning ett 70-tal anslag varje år med utbetalningar till kommuner.

Av redovisningen framgår att det är sällsynt att anslag överstiger en miljard kronor. Några exempel på stora anslag är kommunersättning vid flyktingmottagande, arbetsmarknadspolitiska åtgärder och särskilda åtgärder för arbetshandikappade. Därutöver har endast tre anslag överstigit en miljard kronor de redovisade åren.

Merparten av anslagen understiger 50 miljoner kronor. Enligt redovisningen var 65 % av de utbetalade anslagen till kommunerna på mindre än 50 miljoner kronor. Resultatet är samstämmigt med Statskontorets kartläggning av anslagen till kommuner och landsting. Av Statskontorets rapport framgår att 60 % av anslagen understeg 50 miljoner kronor 2001.

EU-bidrag är exempel på bidrag som har ökat under den undersökta perioden. Ekonomistyrningsverket redovisar EU-bidrag till kommunerna som specialdestinerade statsbidrag. Skälet är att EU-bidragen redovisas över statsbudgeten. En särskild redovisning av vilka bidrag som är EU-bidrag saknas dock. Med ledning av anslagens namn har revisorerna identifierat

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 4

några EU-bidrag. EU-bidragen har ökat från 31 miljoner kronor till 488 miljoner kronor under perioden 1996 till 2000.<sup>24</sup>

Det är svårt att göra en mer ingående analys av de specialdestinerade statsbidragens utveckling på grundval av Ekonomistyrningsverkets redovisning. En sådan analys skulle kräva att varje bidrag studerades. Specialdestinerade statsbidrag förändras på skilda sätt. Ett specialdestinerat statsbidrag kan finnas under några år för att sedan slopas eller inordnas i det generella statsbidragssystemet. Riksdagen kan också besluta om ändring av namn eller ändamål för anslaget.

### 8.2.2 Uppgifter i räkenskapssammandraget

I räkenskapssammandragets redovisning fördelas de specialdestinerade statsbidragen på verksamhetsområden, se *bilaga 7*. Under perioden har indelningen i områden förändrats. Kommunal vuxenutbildning och övrig utbildning samt flyktingmottagande och arbetsmarknads åtgärder särredovisades inte 1996.

För åren 1998 och 2000 har övriga bidrag tillkommit. I posten Övrigt ingår ersättning från försäkringskassan, momsbidrag för köp av ej skattepliktig verksamhet och bidrag från Bostadsdelegationen.

Beroende på hur de övriga bidragen behandlas får man olika uppfattningar om hur de specialdestinerade bidragen har utvecklats. Om övriga bidrag inte betraktas som ett specialdestinerat bidrag har bidragen sammanlagt minskat med drygt 1 miljard kronor under de aktuella åren. Om övriga bidrag däremot betraktas som specialdestinerade statsbidrag har bidragen sammanlagt ökat med drygt 5 miljarder kronor.

För år 2000 redovisas i räkenskapssammandraget en intäkt på 1,5 miljarder kronor, som avser momsbidrag för köp av icke skattepliktig verksamhet. Uppgiften finns både i den officiella statistiken och i redovisningen till revisorerna. Övriga momsbidrag omfattar enligt Statistiska centralbyrån inköp av material, varor etc. som inte redovisas i statistiken eftersom kommunerna redovisar dessa inköp exklusive moms.

Hur denna redovisning förhåller sig till de uppgifter som Riksskatteverket har redovisat vad gäller statens utbetalning av momsersättning till kommunerna är oklart. Riksskatteverket redovisar att staten har betalat ut 19,7 miljarder kronor i momsersättning till kommunerna. Det skiljer således 18,2 miljarder kronor mellan Statistiska centralbyråns uppgifter och Riksskatteverkets uppgifter.

<sup>24</sup> De bidrag som har identifierats är Europeiska socialfonden (1996, 1998 och 2000), Europeiska regionala utvecklingsfonden (1996, 1998 och 2000), EG-budget finansierad strukturstöd fiske (1998 och 2000), EG-budget finans, miljö struktur och regionalpolitik (1998) och EG-budgetens jordbruksfond finansierat regionalpolitiskt stöd (1998).

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 4

Riksrevisionsverket har i en rapport också uppmärksammat att det finns kvalitetsbrister vad gäller redovisningen av momsersättning i räkenskaps-sammandraget.<sup>25</sup> Verket har dock inte närmare analyserat detta förhållande.

Enligt Statistiska centralbyråns officiella statistik utgjorde EU-bidrag till kommunerna 600 miljoner kronor år 2000. Bidragen avsåg främst arbetsmarknadsåtgärder och åtgärder inom infrastrukturen. Enligt Statistiska centralbyrån fördelas merparten av EU-bidragen av myndigheter till vissa verksamheter. Sådana bidrag ingår i Statistiska centralbyråns redovisning av bidrag från staten och från Arbetsmarknadsstyrelsen.

Sammantaget är det svårt att dra några slutsatser av räkenskapssammandragets redovisning av de specialdestinerade bidragens utveckling av olika skäl. Oklarheter finns om hur specialdestinerade statsbidrag definieras. Dessutom är inte uppgiften om statens utbetalning av momsersättning samstämmig med Riksskatteverkets uppgifter.

## 9 Statsbidrag till kommuner

Det finns olika uppgifter från statistikansvariga myndigheter om vilka statsbidrag som har utgått till kommuner. Det framgår inte alltid vad som ingår i uppgifterna. Skillnaderna mellan olika uppgifter förklaras inte. Skillnaderna mellan olika uppgifter har ökat med tiden.

I Statistiska centralbyråns program för nationalräkenskaper hämtas uppgifter om transfereringar till kommuner från dels Ekonomistyrningsverket, dels räkenskapssammandraget inom Statistiska centralbyrån. Både Ekonomistyrningsverket och nationalräkenskaperna inom Statistiska centralbyrån genomför de korrigeringar som behövs för att underlaget ska stämma överens med det europeiska nationalräkenskapssystemet. Dessa korrigeringar har inte kunnat verifieras. Beräkningarna har inte överensstämt. Uppgifter om EU-bidrag som borde ha ingått i korrigeringarna har dock saknats.

### 9.1 Samtliga statsbidrag

I tabell 10 redovisas uppgifter från Ekonomistyrningsverket och Statistiska centralbyrån om statsbidrag till kommunerna åren 1996, 1998 och 2000.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 4

<sup>25</sup> RRV rapport 2001:6, *Kommunkontosystemet – en kartläggning*.

**Tabell 10 Uppgifter från Ekonomistyrningsverket och Statistiska centralbyrån om statens bidrag till kommunerna åren 1996, 1998 och 2000, miljarder kronor**

Uppgiftslämnare	1996	1998	2000
Nationalräkenskaperna	41,4	56	52,5 <sup>1</sup>
Räkenskapssammandraget	58,3	75,2	77
Ekonomistyrningsverket	58,1	71	72,9

<sup>1</sup>) Uppgift januari 2003. Uppgiften för 2000 har ändrats av nationalräkenskaperna under granskningen.

Källa: Statistiska centralbyrån och Ekonomistyrningsverket

Av redovisningen framgår att det finns en betydande skillnad mellan olika uppgifter. Skillnaderna ökar över tiden. År 1996 uppgick skillnaderna mellan uppgifter från räkenskapssammandraget och nationalräkenskaperna till ca 17 miljarder kronor. Motsvarande skillnad var 24,5 miljarder kronor 2000.

## 9.2 Statsbidrag till kommuner år 2000

I tidigare avsnitt konstateras att i den officiella statistiken finns olika uppgifter om statsbidragen till kommunerna. Ekonomistyrningsverket och Statistiska centralbyrån har lämnat ett särskilt underlag till revisorerna som avser år 2000. I tabell 11 åskådliggörs skillnaderna mellan uppgifterna.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 4



Tabell 11 Uppgifter om statsbidrag år 2000, miljoner kronor

	ESV	SCB/NR	SCB/RS
Generella statsbidrag	59 302	40 900 <sup>1</sup>	59 283
Specialdestinerade statsbidrag	13 588	12 434 <sup>2</sup>	11 257
Övrigt			6 449 <sup>4</sup>
Korrigeringar NR		- 78 <sup>3</sup>	
Summa	72 890	52 507	76 989

<sup>1</sup>) Avser uppgifter som SCB/NR erhåller från ESV

<sup>2</sup>) Beräknas residualt. Uppgiften innehåller tillägg för investeringsbidrag (1 070), avdrag för subventioner Arbetsmarknadsverket (2 227) och länsstyrelser (77), tillägg för utjämning mellan kommun och landsting (407)

<sup>3</sup>) NR-korrigeringar ej specificerade

<sup>4</sup>) Avser uppgifter om ersättning från försäkringskassan, momsbidrag för köp av ej skattepliktig verksamhet och bidrag från Bostadsdelegationen

Källa: Statistiska centralbyrån och Ekonomistyrningsverket

Av tabellen framgår att det finns betydande skillnader mellan myndigheternas uppgifter om statsbidragen till kommunerna. För *samtliga statsbidrag* uppgår skillnaden till

- 24,5 miljarder kronor mellan nationalräkenskapernas och räkenskaps-sammandragets uppgifter
- 20,4 miljarder kronor mellan Ekonomistyrningsverkets och nationalräkenskapernas uppgifter
- 4,1 miljarder kronor mellan Ekonomistyrningsverkets och räkenskaps-sammandragets uppgifter.

Vad gäller *det generella statsbidraget* uppgår skillnaden till

- 18,4 miljarder kronor mellan uppgifterna från Statistiska centralbyråns redovisningar i räkenskaps-sammandraget och nationalräkenskaperna
- 19 miljoner kronor mellan uppgifterna från Ekonomistyrningsverket och Statistiska centralbyråns redovisning i räkenskaps-sammandraget. I redovisningarna ingår kommunernas inbetalningar till mervärdesskattekon-tot. Differensen har inte förklarats.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 4

- 18,4 miljarder kronor mellan Ekonomistyrningsverkets och nationalräkenskapernas uppgifter. Ekonomistyrningsverket har förklarat skillnaden på följande sätt

Generellt statsbidrag	59 302 milj. kronor
Avdrag för momsavgift	-18 563 " "
Summa	40 739 milj. kronor

I nationalräkenskaperna uppges att det generella statsbidraget uppgick till 40 900 miljoner kronor. Uppgiften har hämtats från Ekonomistyrningsverket. Därmed kvarstår en oförklarad differens på 161 miljoner kronor.

Detta underlag har ändrats under granskningen. Enligt Ekonomistyrningsverkets senaste uppgift har anslaget för efterskänkning av moms skuld tagits bort i redovisningen för år 2000. Staten har efterskänt 3 228 miljoner kronor till kommunerna.

Skillnader finns också beträffande de uppgifter som myndigheterna har uppgivit om de *specialdestinerade statsbidragen*.

I nationalräkenskaperna har de specialdestinerade statsbidragen beräknats utifrån den totalsumma som Ekonomistyrningsverket har uppgivit. De specialdestinerade statsbidragen har beräknats residualt. Detta innebär att alla beräkningar enligt EU:s föreskrifter om nationalräkenskaperna först har genomförts och det som återstår har redovisats som specialdestinerade statsbidrag.

I nationalräkenskaperna genomförs korrigeringar för landstingsfria kommuner, investeringar (uppgiften hämtas från räkenskapssammandraget) och subventioner från Arbetsmarknadsverket, länsstyrelser och Boverket. Även EU-bidrag exkluderas. Dessa beräkningar redovisas inte i den officiella redovisningen av statistiken.

I nationalräkenskapernas underlag till revisorerna saknas uppgifter om avdrag för EU-bidrag. På grundval av Ekonomistyrningsverkets redovisning av de specialdestinerade statsbidragen har revisorerna identifierat ett antal anslag som utgörs av EU-bidrag. Dessa anslag uppgick till 488 miljoner kronor år 2000 (se avsnitt 8.2 och *bilaga 6*).

Det finns följande skillnader mellan Ekonomistyrningsverkets och räkenskapssammandragets uppgifter.

- Ekonomistyrningsverket redovisar att kommunerna har fått 2,3 miljarder kronor mer i specialdestinerade bidrag än vad räkenskapssammandraget har uppgivit.
- I räkenskapssammandraget finns utöver redovisningen av specialdestinerade statsbidrag uppgifter om övriga bidrag. Övriga bidrag omfattar ersättning från försäkringskassan, momsbidrag för köp av ej skattepliktig verksamhet och bidrag från Bostadsdelegationen. Posten övriga bidrag uppgår till 6,5 miljarder kronor. Enskilda bidrag kan inte direkt återfinnas i Ekonomistyrningsverkets redovisning.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 4

Enligt företrädare för Ekonomistyrningsverket och Statistiska centralbyråns räkenskapsammandrag är det svårt att klara ut orsaken till dessa skillnader.

Enligt myndigheterna är en orsak att Ekonomistyrningsverket redovisar uppgifterna om anslag när de utbetalas medan räkenskapsammandragets uppgifter är periodiserade, vilket innebär att uppgifterna avser förbrukning av anslag. Anslagen kan ha utbetalats ett år men förbrukats ett annat. En annan orsak som myndigheterna hänvisar till är att det kan finnas felkällor i både myndigheternas redovisning till Ekonomistyrningsverket och i kommunernas redovisning till räkenskapsammandraget.

Statistiska centralbyrån har framhållit att det också föreligger osäkerhet om alla bidrag ska definieras som statsbidrag. Som exempel nämns kommunernas ersättning från försäkringskassan för personlig assistans enligt lagen om assistansersättning.

Som tidigare framgått finns det ett flertal skillnader mellan den statistik som de ansvariga myndigheterna tillhandahåller om statsbidrag till kommunerna. Sammanfattningsvis kan skillnaderna hänföras till

- Uppgiftslämnarna

Räkenskapsammandraget får uppgifter från kommunerna. Undantaget är det generella statsbidraget, där uppgifter hämtas från Riksskatteverket.

I nationalräkenskaperna används uppgifter från Ekonomistyrningsverket. Undantaget är uppgiften om investeringar som hämtas från räkenskapsammandraget.

Ekonomistyrningsverket hämtar uppgifterna från statliga myndigheter.

- Redovisningen

I räkenskapsammandraget redovisas periodiserade uppgifter.

I nationalräkenskaperna korrigeras de inhämtade uppgifterna för att dessa ska stämma överens med EU-föreskrifter om nationalräkenskaperna. Vissa bidrag exkluderas, exempelvis EU-bidrag och bidrag som räknas som subventioner.

Ekonomistyrningsverket redovisar utfall av anslag. I redovisningen ingår bl.a. EU-bidrag eftersom bidragen fördelas över statsbudgeten.

Gemensamt för både Statistiska centralbyrån och Ekonomistyrningsverket är att det inte tydligt framgår vad som ingår i redovisningarna.

## 10 Jämförelse av samtliga statsbidrag

Det går att göra vissa jämförelser mellan resultat från Statskontorets kartläggning av statsbidrag till kommunsektorn och de uppgifter som Ekonomistyrningsverket har lämnat till revisorerna om statsbidrag till kommunerna.

I tabell 12 jämförs hur stor del av statens bidragsgivning som består av generella respektive specialdestinerade statsbidrag till kommuner och landsting respektive enbart primärkommuner.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 4

**Tabell 12 Utfall av anslag för kommuner och landsting respektive kommuner, miljarder kronor och andel av samtliga bidrag**

	Utfall av anslag som innefattar statsbidrag till kommuner och landsting 2001	Procentuell andel	Utfall av anslag som innefattar statsbidrag till kommuner år 2000	Procentuell andel
Generellt statsbidrag exkl. momsavgift	48,8	55	41	75
Specialdestinerat statsbidrag	40,1	45	13,6	25
Summa	88,9	100	54,6	100

Källa: Statskontoret och Ekonomistyrningsverket

Uppgifterna i tabell 12 kan jämföras vad gäller den procentuella fördelningen mellan det generella statsbidraget och specialdestinerade statsbidrag.

Av jämförelsen framgår att det generella statsbidraget för hela sektorn uppgick till 55 % av de samlade bidragen. För kommuner var motsvarande andel 75 % av samtliga bidrag.

I kommuner och landsting svarade de specialdestinerade statsbidrag statsbidragen för 45 % av bidragen. För kommunerna uppgick de specialdestinerade statsbidragen till 25 % av bidragen.

## 11 Statistikens kvalitet

Brister i den ekonomiska statistiken över offentliga finanser och offentlig konsumtion har uppmärksamats i betänkandet Behovet av ekonomisk statistik (SOU 2001:34), se avsnitt 2.2. Revisorerna har under denna granskning uppmärksammat flera problem med de statistikansvariga myndigheternas redovisning av statsbidrag till kommuner och landsting.

Statistiska centralbyrån har redovisat att man gör en årlig avstämning mellan de bidrag som kommuner och landsting uppger att de har fått och statens utbetalningar. Enligt Statistiska centralbyrån brukar överensstämmelsen vara godtagbar. Ekonomistyrningsverket har inte redovisat någon uppfattning om statistikens tillförlitlighet.

Utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken har lämnat förslag som syftar till att förbättra och utveckla den ekonomiska statistiken. Förslagen beräknas leda till en kostnadsökning på 64 miljoner kronor. Statistiska centralbyråns redovisning av statsbidrag till kommunerna omfattas av förslagen. Utredaren föreslår att kommunräkenskaperna ska publiceras snabbare. Större delar av statistiken ska bli kostnadsfri.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 4

## 11.1 Statistikens tillförlitlighet

Statistiska centralbyrån uppger att det saknas en metod för att uppskatta nationalräkenskapernas tillförlitlighet. Syftet med nationalräkenskaperna är att sammanfatta och beskriva landets ekonomiska aktiviteter och utveckling. Nationalräkenskaperna består därför av en betydande mängd ekonomisk information.

Räkenskapssammandragets uppgifter omfattar kommunernas ekonomi, nu-läge och utveckling. Statistiska centralbyrån uppger att kvaliteten på de aggregerade uppgifterna är bra men att kvaliteten kan vara lägre när det gäller uppgifter om enskilda kommuner.<sup>26</sup>

Statistiska centralbyrån har i en skrivelse till revisorerna kommenterat tillförlitligheten i nationalräkenskapernas och räkenskapssammandragets uppgifter om den kommunala sektorn. Statistiska centralbyrån redovisar att man genomför en årlig avstämning mellan de bidrag som kommuner och landsting uppger att de har tagit emot och de statsbidrag staten utbetalar. Enligt Statistiska centralbyrån brukar överensstämmelsen vara godtagbar för kommunsektorn, dvs. för kommuner och landsting tillsammans.

Ekonomistyrningsverket har inte redovisat någon bedömning av kvaliteten på uppgifterna. I en skrivelse till revisorerna framför verket att man är medveten om att det är svårt att få fram ett enhetligt siffermaterial om statsbidrag till kommuner och landsting. Ekonomistyrningsverket har beklagat detta förhållande.

Myndigheterna har dock under revisorernas granskning inlett ett samarbete i syfte att förbättra jämförbarheten mellan olika statistikuppgifter.

## 11.2 Förslag från utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken

Inom Utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken har en särskild rapport om beräkningsrutiner för nationalräkenskaperna tagits fram.<sup>27</sup> Rapporten ska finnas tillgänglig på Statistiska centralbyråns hemsida. Enligt utredningen ska den löpande uppdateras av Statistiska centralbyrån.

Utredningen lämnar också förslag om ny statistik och åtgärder för att förbättra befintlig statistik inom olika områden.<sup>28</sup> Förslagen beräknas leda till en kostnadsökning på 64 miljoner kronor. De bedöms motsvara 80–90 årsarbetskrafter, varav ca 20 föreslås bli direkt knutna till nationalräkenskaperna. Exempel på förslag som främst rör den offentliga sektorn är att

- underlaget för att beräkna statlig konsumtion i nationalräkenskaperna bör förbättras

<sup>26</sup> www.scb.se, oktober 2002.

<sup>27</sup> SOU 2002:118, *Utveckling och förbättring av den ekonomiska statistiken*, bilaga 3 till slutbetänkandet från Utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken.

<sup>28</sup> SOU 2002:118, *Utveckling och förbättring av den ekonomiska statistiken*, slutbetänkande från Utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 4

- officiell statistik över den offentliga sektorns finanser enligt Internationella valutafondens manual bör utvecklas
- statistik över de offentligt finansierade tjänsterna bör utvecklas
- en samlad statistik över utvecklingen av den offentliga sektorn bör utvecklas och redovisas i årliga rapporter.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Utredningen lämnar två förslag som direkt berör Statistiska centralbyråns redovisning av kommunräkenskaperna. Statistiken ska dels publiceras snabbare, dels bli kostnadsfri i ökad omfattning. Dessa förslag bedöms leda till en kostnadsökning på 4,6 miljoner kronor.

Utredningen föreslår dock inga åtgärder för att förbättra möjligheterna att jämföra olika statistikuppgifter om statsbidrag till kommuner och landsting.

Bilaga 4

## 12 Revisorernas överväganden och förslag

Revisorerna menar att regeringen tillsammans med statistikansvariga myndigheter har ett stort ansvar för att redovisningen av statsbidrag till kommuner blir så tydlig att statistiken kan användas även av dem som inte är specialister på området. Det gäller särskilt eftersom ekonomisk statistik används som beslutsunderlag i alltfler sammanhang.

### Betydelsen av ekonomisk statistik

Betydelsen av ekonomisk statistik av god kvalitet har ökat. Flera mål för den ekonomiska politiken anges i kvantitativa termer både nationellt och inom EU. Kvaliteten på det statistiska underlaget har stor betydelse för beslutsfattare på olika nivåer.

Statistikanvändare har uppmärksammat att det finns brister i statistiken över den offentliga sektorns finanser och offentlig konsumtion. Det gäller bl.a. tillförlitlighet, avsaknad av tidsserier, problem med olika definitioner och bristande jämförelse mellan olika statistikprodukter.

I granskningen har framkommit att det finns olika uppfattningar om tillförlitligheten i statistik som avser statsbidrag eller transfereringar till kommuner och landsting.

Statistiska centralbyrån har redovisat till revisorerna att överensstämmelsen mellan olika uppgifter om transfereringar till kommuner och landsting brukar vara godtagbar. Finansdepartementet har däremot i underlag till Utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken pekat på att Statistiska centralbyråns uppgifter i nationalräkenskaperna om den kommunala sektorn är osäkra.

Revisorerna menar att uppgifterna om den offentliga finansieringen och offentlig konsumtion är särskilt betydelsefulla. Sverige har i ett internationellt perspektiv en stor offentlig sektor. En betydande del av offentligt finansierad verksamhet utförs av kommuner och landsting.

## Regeringen bör definiera begreppet statsbidrag

Statsbidrag redovisas i officiell statistik och offentligt tryck på skilda sätt. Ibland ingår utjämningsbidrag till kommuner och landsting, dvs. ett bidrag som finansieras med en avgift som övriga kommuner och landsting erlägger. Ibland redovisas uppgifter om statsbidragen sammanlagt för kommuner och landsting. Ibland fördelas redovisningen på generella och specialdestinerade statsbidrag. Vad som ingår i olika redovisningar är vanligtvis oklart.

Det är även oklart vad ett statsbidrag är, eftersom det saknas en entydig definition av begreppet. Statsbidrag används dock som begrepp i gällande lagar, författningar och officiell statistik.

Sammantaget innebär dessa oklarheter att begreppet statsbidrag används på olika sätt av myndigheter som fördelar statsbidrag till kommuner och landsting respektive Ekonomistyrningsverket som redovisar myndigheternas uppgifter.

Statistiska centralbyrån (räkenskapssammandraget) anser att oklarheter om hur statsbidrag ska definieras försvårar redvisningen av uppgifter. I övrig statistik från Statistiska centralbyrån (nationalräkenskaperna) används begreppet transfereringar mellan stat och kommun. Nationalräkenskapernas uppgifter om transfereringar används även synonymt med statsbidrag. På förfrågan från revisorerna har Statistiska centralbyrån redovisat uppgifter från nationalräkenskaperna om transfereringar till kommuner och landsting.

Enligt revisorernas mening skulle redovisningen av statsbidrag till kommuner och landsting underlättas och bli tydligare om begreppet statsbidrag definierades. Bidrag som utgår till kommuner och landsting men som inte betraktas som statsbidrag behöver särskilt anges och förklaras. Regeringen bör därför definiera begreppet statsbidrag.

## Regeringen bör tydliggöra myndigheternas ansvar

På grundval av lagen (2001:99) om den officiella statistiken har regeringen utfärdat förordning (2001:100) om den officiella statistiken. Av förordningen framgår att Statistiska centralbyrån och Ekonomistyrningsverket är statistikansvariga myndigheter för uppgifter som innefattar statsbidrag eller transfereringar till kommuner och landsting.

Statistiska centralbyrån är ansvarig för nationalräkenskaperna och räkningskapssammandraget. Enligt sin instruktion (1988:137) ska Statistiska centralbyrån även särskilt svara för samordningen av den statliga statistikproduktionen.

Ekonomistyrningsverket är ansvarigt för utfallet av statsbudgeten.

Statistikansvariga myndigheter beslutar om statistikens innehåll och omfattning om inte något annat följer av ett beslut från regeringen. Något sådant beslut har inte regeringen fattat vad gäller statistik som innefattar statsbidrag till kommuner och landsting.

Regeringen har i instruktion för Ekonomistyrningsverket (1998:417) särskilt angivit att Ekonomistyrningsverket ska samarbeta med Konjunkturinstitutet om prognoser och därvid förklara skillnaden mellan verkens prognoser. Motsvarande krav på samarbete saknas vad gäller annan redovisning.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 4

Revisorerna anser att regeringen bör ställa krav på samverkan mellan statistikansvariga myndigheter vad gäller redovisning av statistik som omfattar offentligt finansierad verksamhet. Ett sådant samarbete har Ekonomistyrningsverket samt Statistiska centralbyråns ansvariga för nationalräkenskaperna och räkenskapssammandraget inlett under revisorernas granskning. Det är viktigt att samarbetet fortsätter och att resultatet av samarbetet avspeglas i statistiken.

Samtidigt har revisorerna funnit att det är oklart vilken myndighet som ansvarar för uppgifter i nationalräkenskaperna.

Ekonomistyrningsverket ska enligt sin instruktion sammanställa och beräkna statens totala inkomster och utgifter i nationalräkenskapstermer.

Ekonomistyrningsverket och Statistiska centralbyrån har uppgivit att Ekonomistyrningsverket genomför merparten av de korrigeringar som krävs för nationalräkenskapernas behov. Under granskningen har det dock visat sig att Ekonomistyrningsverket gör flera beräkningar som inte överensstämmer med varandra. Varken Statistiska centralbyrån eller Ekonomistyrningsverket har kunnat förklara varför uppgifterna inte stämmer. Vem som har det slutliga ansvaret för uppgifter i nationalräkenskaperna framstår som oklart.

EU-bidrag är en av de uppgifter som enligt EU-föreskrifter om det europeiska nationalräkenskapssystemet ska exkluderas i nationalräkenskaperna. På grundval av Ekonomistyrningsverkets redovisning av de specialdestinerade statsbidragen har revisorerna identifierat ett antal anslag som innehåller EU-bidrag. Dessa anslag uppgick till 488 miljoner kronor år 2000. Av nationalräkenskapernas redovisning till revisorerna framgår inte att EU-bidragen har dragits bort. Hur Ekonomistyrningsverkets uppgifter om EU-bidrag har hanterats i redovisningen från nationalräkenskaperna är således oklart.

Enligt revisorernas mening bör regeringen tydliggöra vem som är ansvarig för uppgifter i nationalräkenskaperna.

## Regeringen och statistikansvariga myndigheter bör tydliggöra vad som ingår i redovisningen

Under granskningen har revisorerna funnit att det råder betydande oklarheter om vad som ingår i redovisningen av det generella statsbidraget. Enligt lagen (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting fördelas statsbidrag med ett enhetligt belopp per invånare. Till kommuner fördelas därutöver ett generellt åldersbaserat statsbidrag med ett enhetligt belopp per invånare inom vissa åldersgrupper.

Tydliga regler för bidragsgivningen har emellertid resulterat i otydliga redovisningar av vilka bidrag som har utbetalats. Regeringens uppgifter i budgetpropositioner har liksom Ekonomistyrningsverkets och Riksskatteverkets redovisningar av det generella statsbidraget även innefattat kommunernas inbetalningar till mervärdesskattesystemet, det s.k. kommunkontosystemet. Detsamma har gällt Statistiska centralbyråns räkenskapssammandrag samt olika redogörelser för landstingens inbetalningar. Kommunkontosystemet byggde på att kommuner och landsting själva skulle finansiera systemet

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 4



genom att de betalade in avgifter som skulle täcka utbetalningarna från systemet.

Av regeringens och myndigheternas uppgifter om det generella statsbidraget har inte framgått att inbetalningarna till mervärdesskattekonton har ingått i redovisningen. I viss mån framgår inbetalningarna av Statistiska centralbyråns räkenskapssammandrag. I räkenskapssammandragets officiella statistisk redovisas att avdrag har gjorts för skattekostnader. Det framgår däremot inte att skattekostnader består av inbetalningar till mervärdesskattekontot.

Beroende på hur inbetalningarna till mervärdesskattekontot redovisas erhålls olika slutsatser om utvecklingen av det generella statsbidraget till kommunerna. Om kommunernas inbetalningar till mervärdesskattekontot exkluderas förefaller det generella statsbidraget ha minskat mellan 1998 och 2000. Statistiken från Ekonomistyrningsverket och Statistiska centralbyrån visar en annan bild, nämligen en ökning av det generella statsbidraget.

Oavsett hur inbetalningar till mervärdesskattekontot behandlas överensstämmer inte uppgifterna från de olika uppgiftslämnarna vad gäller det generella statsbidraget.

De stora skillnaderna mellan olika uppgifter gör att regeringen har haft alternativa uppgifter att tillgå som beslutsunderlag. Olika beslut har kunnat motiveras med olika uppgifter med samma benämning.

Samtidigt har analyser av statens bidragsgivning till kommunerna försvårats. Statsbidrag är ett viktigt ekonomiskt styrmedel som staten använder gentemot kommuner och landsting. En analys av statens bidragsgivning till kommuner och landsting förutsätter en tydlig redovisning av statsbidragen.

Revisorerna anser att både det generella statsbidraget och utjämningsbidraget bör redovisas särskilt för kommuner respektive landsting. Syftet bör vara att förse riksdagen med ett gott beslutsunderlag och att underlätta olika typer av analyser.

Av regeringens och statistikansvariga myndigheters redovisningar bör framgå vad som ingår i uppgifter om det generella statsbidraget. Den reglering av det generella statsbidraget som beror på mervärdesskatt bör redovisas särskilt. Uppgifter om tidigare års inbetalningar till landstingens och kommunernas mervärdesskattekonton bör också redovisas.

## Regeringen bör redovisa de specialdestinerade statsbidragen

I budgetpropositionerna saknas en samlad redovisning av de specialdestinerade statsbidragen. Specialdestinerade statsbidrag redovisas under olika anslag inom de flesta utgiftsområden. Ett anslag kan innehålla flera specialdestinerade statsbidrag.

Ekonomistyrningsverket redovisar specialdestinerade statsbidrag till kommuner och landsting tillsammans.

Statistiska centralbyrån (räkenskapssammandraget) har till revisorerna redovisat både specialdestinerade statsbidrag och övriga bidrag till kommuner. Hur de övriga bidragen ska betraktas är oklart.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 4

Statskontoret har på uppdrag av Utjämningskommittén (Fi 2001:14) kartlagt och analyserat statsbidragsgivningen till kommuner och landsting. Kartläggningen har grundats på en genomgång av budgetpropositioner och regleringsbrev för budgetåren 1993/94, 1997 och 2001. Underlaget har kompletterats med intervjuer med ett 100-tal personer vid ett 50-tal myndigheter.

Statskontoret har bl.a. konstaterat att det 2001 fanns 72 anslag som saken avsett avsatta medel till kommuner och landsting men där utbetalningar till kommunsektorn ändå hade registrerats. Dessa utbetalningar uppgick till drygt 5 miljarder kronor 2001. Av anslagens rubricering och ändamål framgick inte att medel skulle överföras till kommuner och landsting.

Revisorerna anser att det behövs en samlad överblick över vilka specialdestinerade statsbidrag som betalas till kommuner och landsting. Som det nu är krävs det en genomgång av både budgetpropositioner och regleringsbrev för att få kunskap om vilka dessa bidrag är. Regeringen behöver därför redovisa de specialdestinerade statsbidragen i ett sammanhang. Regeringen bör samlat redovisa vilka bidrag som kommuner och landsting kan få del av. Redovisningen bör omfatta uppgifter om

1. huruvida alla eller vissa kommuner har rätt till bidrag
2. vilka villkor som ska uppfyllas för att få bidrag
3. huruvida ansökan ska lämnas, eller om bidraget ska rekvireras
4. vem som disponerar anslaget
5. vilka kriterier eller beräkningsunderlag som tillämpas.

Syftet bör vara att tydliggöra för riksdagen, kommuner och landsting vilka anslag som innehåller bidrag till kommuner eller landsting.

Enligt regeringen är den grundläggande principen för statsbidragsgivningen till kommuner och landsting att bidragen ska ges som generella statsbidrag även om specialdestinerade statsbidrag kan vara motiverade i vissa fall. Regeringen har dock aldrig redovisat den faktiska fördelningen på generella respektive specialdestinerade statsbidrag. På grundval av underlag från Statskontoret har revisorerna beräknat att 45 % av bidragen till kommuner och landsting har utgjorts av specialdestinerade statsbidrag.

## De statistikansvariga myndigheterna bör förklara skillnader mellan olika uppgifter

Under revisorernas granskning har det framkommit att de uppgifter som finns i officiell statistik från de statistikansvariga myndigheterna inte överensstämmer. Detta är inte så märkligt eftersom skilda typer av statistik är framtagna för olika syften. Uppgifter hämtas också från olika källor. Det kan också vara en fördel att statistik belyser olika förhållanden. Problemen uppstår när statistik som till synes belyser samma sak inte förklaras och eventuella bearbetningar inte framgår. Det finns då en påtaglig risk för att statistik användare och beslutsfattare missförstår och drar felaktiga slutsatser av statistiken.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 4

Konjunkturinstitutet har framhållit att en tillförlitlig statistik måste bygga på "en obruten kedja", där information samlas in och förs vidare på ett systematiskt och genomtänkt sätt. Olika bearbetningar av de underlag som har använts ska kunna följas. Det är viktigt att övergångarna mellan olika beräkningsled är otvetydiga och klara. Konjunkturinstitutet bedömer att detta är särskilt viktigt om olika resultatmått, som statens budgetsaldo och den kommunala sektorns resultatmått, ska kunna jämföras.

Revisorerna delar denna bedömning och anser att regeringen bör ge statistikansvariga myndigheter i uppdrag att regelmässigt förklara hur olika uppgifter har räknats fram.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 4

## Referenser

Ej riksdagstryck

Ekonomistyrningsverket, rapport 2001:9, *Statens Finanser 2000*

Ekonomistyrningsverket, skrivelse dnr 65-136/2002

Finansdepartementet, *Ekonomisk styrning – en handledning för Regeringskansliets verksamhet och budgetberedning*, 2001-05-18

Regeringsbeslut 43, Fi2002/4769

Riksrevisionsverket, rapport 2001:6, *Kommunkontosystemet – en kartläggning*

Riksdagens revisorer, skrivelse dnr 2002:10(4)

SOU 1991:98, *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans –statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer*

SOU 2001:34, *Behovet av ekonomisk statistik*

SOU 2002:118, *Beräkningsrutiner för nationalräkenskaperna*, Bilaga 3 till slutbetänkandet från Utredningen om översynen av den ekonomiska statistiken

SOU 2002:118, *Utveckling och förbättring av den ekonomiska statistiken*, slutbetänkande från utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken

Statistiska centralbyrån, skrivelse dnr 2002/271

Statistiska centralbyrån, *Sveriges officiella statistik, Statistiska meddelanden OE 25 SM 0101*

Statskontoret, rapport 2003:5, *Statsbidrag till kommuner och landsting – en kartläggning och analys*

www.scb.se, augusti och oktober 2002

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 4

Bilaga 1

Regleringar enligt finansieringsprincipen som omfattar kommuner och lands-  
ting, miljoner kronor

Kommuner	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Elever i specialskolor	-6	-6	-6					
Assistansersättning		800	800	800				
Andrade regler i systemet för återbetalning av viss mervärdesskatt			-30	-30	-30			
Unga lagöverträdare			8	8	8			
Lärarpensioner			100	260	440	550	210	410
Vårdnad, umgänge och boende			12	8	8			
Kommunala mervärdesskattesystemet			-15	-15	-15			
Förbrukningsartiklar inkontinens			63	63	63			
Stat-kyrka- reform				-12	-12	-12		
Vårdnad, umgänge, boende				-4	-4	-4		
Vårdartjänster					25	25	25	
Assistansersättning över 65 år					-189	-189	-189	
Höjning av avgift för elever i specialskolor					22	43	43	
Ökad undervisningstid i gymnasieskolan					110	110	110	
Förskola för barn till arbetslösa						300	300	300
Förskola för barn till föräldralediga						200	200	200
Förbehållsbelopp						650	650	650
Äldreförsörjningsstöd							-305	-305
Rätt till barnomsorg för barn till föräldralediga /arbetslösa						350	350	350
Allmän förskola							1200	1200
Nettobudgetering av specialskolor						21	21	21
Maxtaxa inom äldre- och handikappomsorgen						125	125	125
Förbehållsbelopp inom äldre och handikappomsorgen						650	650	650
Kommunkontosystemet							-22003	-22003
Overföring till UO 2 för RSV:s kostnader för kommunkontosystemet							-2	-2
Kompensation för ökade kostnader för nyrekryteringsbidrag för vuxna							20	20

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 4

Landsting	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Kostnadsfritt insulin	30	30	30					
Artiklar inkontinens			63	63	63			
Överföring av avgiftsin- täkter för sjukvård		-400	-400	-400				
Förstatligande av vårdhögskolorna						-1420	-1420	-1420

Källa: Budgetpropositioner och vårpropositioner 1997-2003

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.  
Bilaga 4



## REDOVISNINGSRÄKNING

Utbetalningsår 2002

Datum  
2002-01-14Organisationsnummer  
212000-1215

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

HALMSTADS KOMMUN

BOX 153  
301 05 HALMSTAD

Bilaga 4

## Kommunalskatt m.m.

A Preliminära medel för 2002, kr	2 107 693 091
B Slutavräkning för 2000, kr	54 497 947
Fordran vid ingången av 2002, kr	2 162 191 038
Generellt statsbidrag enligt separat beslut, kr	564 667 717
Utjämningsbidrag/utjämningsavgift enligt separat beslut, kr	89 264 709
Inbetalning till mervärdesskattekonto, kr	-211 800 030
Total fordran 2002, kr	2 604 323 434

Skattemyndigheten ska betala ut beloppet med en tolfedel per månad den tredje vardagen räknat från den 17 i månaden, varvid dag som enligt 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid jämställs med allmän helgdag inte ska medräknas. Avräkning görs då även av utgående moms att betala, arbetsgivaravgift och avdragen skatt enligt skattedeklaration.

Utbetalningsdagar	Kommunalskatt	Generellt statsbidrag	Utjämningsbidrag/utjämningsavgift	Till mervärdesskattekonto	Att betala ut
22 januari	230 139 037	47 055 643	7 438 726	-17 650 002	266 983 404
20 februari	175 641 090	47 055 643	7 438 726	-17 650 002	212 485 457
20 mars	175 641 090	47 055 643	7 438 726	-17 650 002	212 485 457
22 april	175 641 101	47 055 644	7 438 723	-17 650 008	212 485 460
23 maj	175 641 090	47 055 643	7 438 726	-17 650 002	212 485 457
20 juni	175 641 090	47 055 643	7 438 726	-17 650 002	212 485 457
22 juli	175 641 090	47 055 643	7 438 726	-17 650 002	212 485 457
21 augusti	175 641 090	47 055 643	7 438 726	-17 650 002	212 485 457
20 september	175 641 090	47 055 643	7 438 726	-17 650 002	212 485 457
22 oktober	175 641 090	47 055 643	7 438 726	-17 650 002	212 485 457
20 november	175 641 090	47 055 643	7 438 726	-17 650 002	212 485 457
20 december	175 641 090	47 055 643	7 438 726	-17 650 002	212 485 457

Ett exemplar av denna redovisningsräkning kvitteras av mottagaren och sänds tillbaka till skattemyndigheten.

(Skattemyndighetens underskrift)

(Mottagarens underskrift)

194805182708

Om beslut om skatteunderlag har blivit uppenbart oriktigt till följd av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende, beslutar skattemyndigheten om rättelse.

Webbplats: [www.rsv.se](http://www.rsv.se)

Postadress

Besöksadress

Telefon

Telefax

E-postadress

**MEDDELANDE**
 Datum  
 2002-10-16

HALMSTADS KOMMUN

 BOX 153  
 301 05 HALMSTAD

**Fel! Okänt namn  
 på  
 dokumentegenskap  
 :Fel! Okänt namn  
 på  
 lokumentegenskap**

Bilaga 4

**Avräkning av kommunalskatte medel m.m. för oktober månad 2002**
 Nedanstående belopp kommer att överföras för kommunens räkning till  
 POSTGIRO 113001

Preliminära kommunalskatte medel (exkl. "200-kronan")		174 943 356
Preliminära kommunalskatte medel, "200-kronan"		697 734
Slutavräkning kommunalskatt		
Slutavräkning "200-kronan"		
Generellt statsbidrag		47 055 643
Kostnadsutjämningsbidrag		
Inkomstutjämningsbidrag	16 449 516	
Införandetillägg/avdrag		
Nivåjustering	-1 436 295	
Summa utjämningsbidrag		15 013 221
Kostnadsutjämningsavgift	-7 574 495	
Inkomstutjämningsavgift		
Summa utjämningsavgift		-7 574 495
Inbetalning till mervärdesskattekonto		-17 650 002
Summa avdragen skatt, arbetsgivaravgifter och utgående moms enligt skattedeklaration		-87 481 061
<b>Belopp att utbetala</b>		<b>125 004 396</b>

RSV 4586 LA utgåva 3 01-11

Webbplats: [www.rsv.se](http://www.rsv.se)

Postadress

Besöksadress

Telefon

Telefax

E-postadress



## Nationalräkenskaperna

1996

	Primärkommuner	Summa
<b>ESV art 43</b>		<b>69484</b>
Tillägg plus LKP, lönekostnadspåslag		11
landstingsfria kommuner		2499
sjukförsäkringen		65
<b>summa tillägg</b>		<b>2575</b>
subventioner		
från AMV		2555
från länsstyrelser		60
från boverket		604
från EU		30
finansiellt , ändamål 04		47
utjämningsbidrag		12725
momsavgift		14670
EU- övr transferering		0
<b>summa avdrag</b>		<b>30691</b>
<b>Summa redovisat</b>		<b>41368</b>
		41368

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

.  
Bilaga 4

Nationalräkenskaperna

1998

Primärkommuner

Summa  
84723

ESV art 43

Tillägg  
plus LKP, lönekostnadspåslag  
bidrag till skatteintäkt  
landstingsfria kommuner

5  
1832  
3184

summa tillägg

5021

subventioner

från AMV  
från länsstyrelser  
från boverket  
från EU  
finansstift., ändamål 04  
utjämningsbidrag  
momsavgift  
EU- övr transferering

2781  
119  
301  
367  
65  
13306  
16643  
111

summa avdrag

33693

Summa redovisat

56051

Statistiska Centralbyrån  
ES/NR  
Ingegerd Hörnström

Material från ESV

1998

84723

generella statsbidrag till kommuner  
specialdestinerade  
Bidrag till särskilda insatser

84723

Summa

NR korrigeringar  
tillägg  
avdrag  
summa  
DIFFerens mot NR  
varav korr till NR-definitioner  
periodisering

5021  
33693  
56051  
28672  
-30504  
1832

Kommentar: bidrag till skatteintäkt  
redovisas år 1999 i  
ESV-materialet  
1832 mkr

2002-12-12

&[F]1998 (2)

Bilaga 4

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Nationalräkenskaperna

2000

2000

	Primärkommuner	Summa	Material från ESV
ESV art 43		53334	
tillägg för skillnad investeringsbidrag ESV/Kommun		1070	generella statsbidrag till kommun 40900
avdrag subventioner från AMV	2227		specialdestinerade 12434
från länsstyrelser	77		
från boverket			
från EU			
summa	52100		
Utjämnning kommun - landsing	407		
Summa redovisat	52507		53334
			NR korrigerig, netto -78
			summa 53256

Kommentar, ESV uppgifter om investeringsbidrag justeras motsvarande  
dvs vi lägger till på löpande bidrag och drar ifrån på investeringsbidragen

Statistiska Centralbyrån  
ES/NR  
Ingegerd Hörnström

2003-03-27

revgenerell-00.xls2000 (2)

## Bilaga 5

Antal anslag som innehåller bidrag till kommuner och landsting åren 2001, 1997 och 1993/94

Utgiftsområde	2001	1997	1993/94
17, Kultur, medier, trossamfund och fritid	17	16	13
9, Hälsovård, sjukvård och social omsorg	16	14	10
16, Utbildning och universitetsforskning	16	12	2
8, Invandrare och flyktingar	8	4	4
19, Regional utjämning och utveckling	8	3	2
20, Allmän miljö- och naturvård	8	6	6
21, Energi	8	3	2
23, Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	7	5	2
6, Totalförsvaret	6	5	5
18, Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande	6	3	1
22, Kommunikationer	5	3	3
24, Näringsliv	5	3	2
13, Arbetsmarknad	4	3	2
25, Allmänna bidrag till kommuner	3	3	0
1, Rikets styrelse	2	2	2
7, Internationellt bistånd	2	2	2
15, Studiestöd	2	1	0
4, Rättsväsendet	1	1	1
5, Internationell samverkan	1	1	1
10, Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	1	1	1
14, Arbetsliv	1	1	1
<b>Summa</b>	<b>127</b>	<b>92</b>	<b>62</b>

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Bilaga 4

ESV:s redovisning av specialdestinerade statsbidrag åren 1996, 1998 och 2000, miljoner kronor

Specialdestinerade statsbidrag	1996	1998	2000
Kommunersättning vid flyktmottagande	2 361	2 060	1 940
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder	2 088	1 446	920
Särskilda åtgärder för arbetshandikappade	1 017	1 276	1 249
Ersättning för klinisk utbildning och forskning	640	654	672
Räntebidrag	586	289	145
<i>Europeiska socialfonden</i>	30	309	368
Särskilda insatser på skolområdet	210	241	255
Utveckling av skolväsendet och barnomsorg	23	35	101
Funktionen befolkningskydd och räddningstjänst <sup>1</sup>	5	187	134
Statsbidrag till vårdartjänst	59	42	50
Bidrag till missbrukarvård och ungdomsvård <sup>2</sup>	38	51	51
Kommunikationsforskningsberedningen	29	35	1
Bidrag till regional biblioteksverksamhet	25	21	16
Socialstyrelsen	20	16	12
Bidrag till regionala museer	16	16	9
Bidrag till kulturmiljövård	15	23	22
Bidrag till vissa handikappåtgärder inom folkbildningen	11	10	1
Vissa statsbidrag inom äldre- och handikappområdet	3	2	14
Bidrag till regional musikverksamhet m.m.	5	10	5
Åtgärder för effektivare användning av energi	5	22	44
Byggnadsforskning	4	4	1
Teknisk forskning och utveckling	3	3	1
Statens naturvårdsverk	3	4	5
Statens kärnkraftsinspektion: Kärnsäkerhetsforskning	2	2	1
<i>Europeiska regionala utvecklingsfonden</i>	1	105	111
Socialvetenskapliga forskningsrådet: Forskningsmedel	1	1	1
Särskilda utbildningsinsatser för vuxna		3 587	3 765
Stöd till lokala investeringsprogram		614	564
Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting		612	994
Funktionen civil ledning <sup>3</sup>		207	208
Särskilda insatser i utsatta bostadsområden		163	148
Åtgärder för att bevara den biologiska mångfalden <sup>4</sup>		133	334
Intervention och exportbidrag för jordbruksprodukter		103	105
Väghållning och statsbidrag		60	637
Bidrag till viss verksamhet vid grund- och gymnasieskola		29	36
Regionalpolitiska åtgärder		23	40
Litteraturstöd		19	30
Bidrag till viss verksamhet inom vuxenutbildningsområdet		11	23
Ersättning för verksamhet vid räddningstjänst m.m.		10	9
Samarbete med Central- och Östeuropa		6	23
Förslag av ändring av reg förda kulturpolitiska medel <sup>5</sup>		7	13
Sanering och återställning av förorenade områden <sup>6</sup>		5	19
Bidrag till brottsförebyggande arbete		5	4
Från EG-budgeten finansierade strukturstöd till fisket m.m.		1	3
Bidrag till rådet för kommunal redovisning		1	1
FRN: Forskning och forskningsinformation		1	1
Program för IT i skolan			430
Nationella investeringsprogram för infrastrukturutveckling			166
Stimulansbidrag och åtgärder inom äldrepolitiken			162
Migrationspolitiska åtgärder			155
Särskilda insatser i storstadsregionerna			148

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 4

Allmänna regionalpolitiska åtgärder			84
Statens räddningsverk: Förebyggande			30
Förstärkning av utbildning i storstadsregionen			30
Enskild och kommunal högskoleutbildning			29
Biståndsverksamhet			19
SRV: Samhällets skydd			18
Finansiering av forskning och utveckling			7
Åtgärder för nationella minoriteter			6
Flygplatsbolag i Ljungbyhed			6
Åtgärder för el- och värmeförsörjning i Sydsverige			6
Regionalpolitiska insatser			5
Utgift för lokalisering av statliga arbetstillfällen till Söderhamn			4
Fortsatt program för småföretagsutveckling			2
Bidrag till allmän och int. kulturverksamhet			2
Allmänna val			1
Näringslivsutveckling i Östersjöregionen			1
Medel för småföretagsstöd			1
Från EG-budget finans. miljö, struktur och reg			1
Sjukvårdsförmåner	345	545	
Bidrag till psykiatriområdet	131	57	
Bidrag till kalkningsverksamhet för sjöar och vattendrag	101		
Regionala utvecklingsinsatser	65	59	
Insatser mot aids	43	4	
Genomförande av skolreformer	42	77	
Bostadsbidrag	41	28	
Särskilda insatser i invandrartäta områden	28	6	
Lärarhögskolan i Stockholm: Grundutbildning	15	16	
Stöd till icke-statliga kulturlokaler	13	5	
Särskilda regionalpolitiska infrastrukturåtgärder	12	1	
Investeringsinsatser inom miljöområdet	8	1	
Mitthögskolan: Grundutbildning	4	6	
Umeå Universitet Grundutbildning	3	3	
Umeå Universitet: Forskning och forskarutbildning	2	3	
Investeringsfrämjande	2	2	
Stockholms universitet: Forskning och forskarutbildning	1	2	
Riksantikvarieämbetet	1	1	
Fiskevård	1	11	
Naturvetenskapliga forskningsrådet: Forskning	1	1	
Kulturåret 1998		72	
Bidrag till viss verksamhet motsvarande grund- och gymnasieskola		29	
Särskilda insatser i utsatta bostadsområden		23	
Stöd för utveckling av skolväsendet		18	
Mottagande av asylsökande		12	
Investeringsbidrag för främjande av omställning i ekologisk hållbar riktning		11	
Miljöinsatser i Östersjöregionen		9	
Fortbildning m.m.		9	
Miljöövervakning		4	
Bidrag för att minska elanvändningen		4	
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder		4	
Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete		3	
Särskilda jämställdhetsåtgärder		2	
Stöd till kooperativ utveckling		1	
Bidrag till miljöarbete		1	
Lokaliseringsbidrag m.m.		1	
Från EG-budgetens jordbruksfond finansierade regionalpolitiskt stöd		1	
Tjänstepension för skollärare och lärare	2 444		
Bidrag till viss verksamhet inom det kommunala skolväsendet	1 288		

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 4

Överföring av och andra åtgärder för flyktingar	324		
Särskilda bidrag för kommuners och landstings mervärdeskattesystem år 1996	294		
Skyddsrum m.m.	208		
Stimulansbidrag till särskilda boendeformer och rehabilitering	198		
Ersättning till kommuner för beredskapsförberedelser	163		
Sjukpenning och rehabilitering	121		
Byggande av vägar	52		
Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor	37		
Sysselsättningskapande åtgärder inom Kommunikationsdepartementet	26		
Bidrag till miljöarbete	26		
Byggande av länsstrafikanläggningar	17		
Försöksverksamhet med kvalificerad yrkesutbildning	8		
Bidrag till kvalitet inom äldreården	8		
Bidrag till utvecklingsverksamhet inom kulturområdet m.m.	6		
Kulturstöd vid ombyggnad m.m.	5		
Befolkningstjänst och räddningstjänst	5		
Bidrag till Energiteknikfonden	4		
Bostadsanpassningsbidrag m.m.	2		
Europeiska regionala utvecklingsfonden	1		
Åtgärder mot främlingsfientlighet och rasism	1		
Folkhälsoinstitutet	7		1

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 4

- 1) Anslagstiteln har förändrats, tidigare Statens räddningsverk samt verksamhet inom funktionen befolkningsskydd och räddningstjänst.
- 2) Anslagstiteln har förändrats, Socialt behandlingsarbete samt alkohol och narkotikapolitik.
- 3) Anslagstiteln har förändrats, tidigare Överstyrelsen för civil beredskap och civil befälhavare inom funktionen Civil ledning.
- 4) I anslaget ingår en post Bidrag till kalkningsverksamhet för sjöar och vattendrag som ESV tidigare hade registrerat som ett anslag.
- 5) Anslagstiteln har förändrats, tidigare Försöksverksamhet med ändrad regional fördelning av kulturpolitiska medel.
- 6) Anslagstiteln har förändrats, tidigare investeringar och skötsel för naturvård.

## SCB/RS:s uppgifter om bidrag från staten till kommunerna, miljoner kronor

Bidrag från staten	1996	1998	2000
Generellt statsbidrag	45 856	59 011	59 283 <sup>1</sup>
Specialdestinerade statsbidrag varav			
- grundskola	366	292	451
- barnomsorg	183	158	121
- fritid och kultur	151	176	201
- gymnasieskola	339	245	346
- kommunal vuxenutbildning <sup>2</sup>	1 170	2 980	3 227
- övrig utbildning <sup>2</sup>		388	218
- hälso- och sjukvård (Göteborg, Malmö och Gotland)	789	1 032	114
- äldre- och funktionshindrade	1 227	870	555
- flyktingmottagande <sup>3</sup>	4 834	1 962	1 809
- arbetsmarknadsåtgärder <sup>3</sup>		2 636	1 731
- infrastruktur	497	704	690
- individ- och familjeomsorg	783	468	375
- övrigt	1 014	863	748
- investeringsbidrag från staten	1 129	874	671
Summa specialdestinerade statsbidrag	12 482	13 648	11 257
Ersättning från försäkringskassan	-	2 530	4 308
Momsbidrag för köp av ej skattepliktig verksamhet	-	Ej spec	1 486
Bidrag från bostadsdelegationen	-		655
<b>Summa övriga bidrag</b>	<b>0</b>	<b>2 530</b>	<b>6 449</b>
<b>Summa samtliga bidrag</b>	<b>58 338</b>	<b>75 189</b>	<b>76 989</b>

1) Uppgiften för det generella statsbidraget som SCB har redovisat till revisorerna är inte samstämmig med SCB:s redovisning i den officiella statistiken OE 25 SM 0101. I den officiella statistiken anges att det generella statsbidraget uppgår till 57 693 miljoner kronor. Enligt SCB beror detta på genomförda nivåjusteringar för att statsbidrags- och inkomstutjämnningssystemet ska gå ihop. Därutöver fick Tranemo kommun ett bidrag för gränsjustering enligt JK:s beslut 2000-05-23.

2) Kommunal vuxenutbildning och övrig utbildning särredovisades inte 1996.

3) Flyktingmottagande och arbetsmarknadsåtgärder särredovisades inte 1996.

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Bilaga 4



Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.  
Bilaga 5

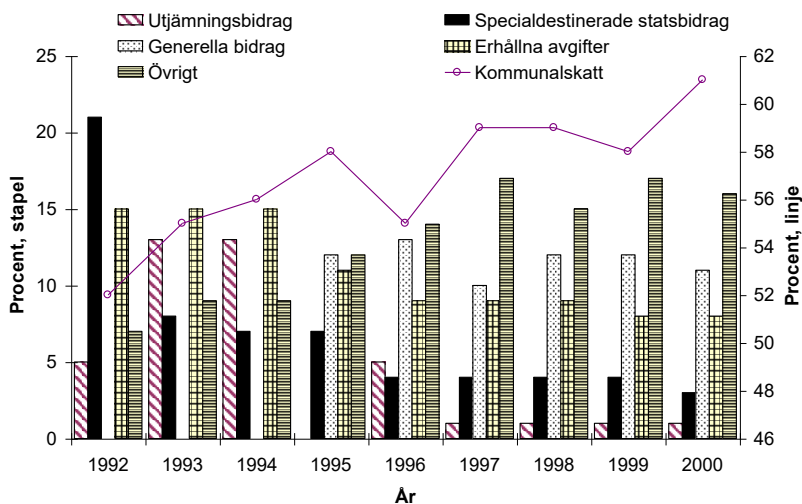
Statens ekonomiska styrning av kommunerna  
1992–2002

Linda Andersson och Magnus Wikström  
Institutionen för nationalekonomi, Umeå universitet

# 1 Kommunernas inkomster under 1990-talet och statens styrning

Stora förändringar i statens ekonomiska styrning av kommunerna har genomförts under det senaste decenniet. Framför allt har staten förändrat villkoren för de omfattande statsbidrag som ges till kommunerna, men även på flera andra områden har statens styrning förändrats. Exempel på andra förändringar är regler om avgiftsuttag, begränsningar av kommunernas möjlighet att beskatta sina invånare samt nya regler för kommunernas budgetunderskott och redovisning. Den viktigaste inkomstkällan för kommunerna och för landstingen är inkomstskatten (se figurerna 1 och 2). För kommunerna har inkomstskattens betydelse för finansieringen ökat under perioden 1992–2000. Ungefär 60 % av kommunernas inkomster utgörs nu av skattemedel.

**Figur 1. Vissa inkomstslag för kommunerna, 1992–2000, i procent**



Källa: SCB, Den offentliga sektorns finanser (kommunernas räkenskapsammandrag), 1992-2000.

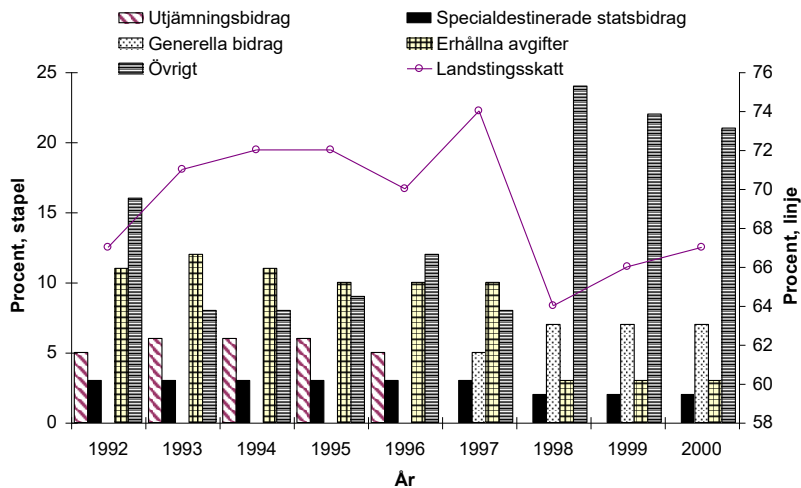
Not: Det generella bidraget inkluderar även momsavgiften, dvs. den avgift kommunerna betalar för att finansiera kommunkontosystemet. Från och med 1997 borde utjämningsbidragen summera till noll. Att detta inte är fallet i figuren beror på avrundningsfel samt att SCB har använt en något annorlunda redovisningsprincip för att få fram siffrorna som redovisas i "Den offentliga sektorns finanser".

Avgifternas betydelse har däremot minskat. År 1992 utgjorde avgifter 15 % av kommunernas inkomster. År 2000 hade avgifterna som andel av de kommunala inkomsterna minskat till 8 %, dvs. andelen hade nästan halverats sedan 1992. En förklaring till de minskade avgiftsinkomsterna är att delar av kommunernas affärsmässiga verksamhet har överförts till kommunägda företag och därför inte längre ingår i kommunernas räkenskaper.

Även statsbidragen till kommunerna har minskat under perioden. De specialdestinerade statsbidragen har minskat från drygt 20 % till knappt 5 %. Samtidigt har de generella bidragen ökat under perioden. 1992 utgjorde de generella bidragen (inklusive utjämningsbidrag) ungefär 5 % av inkomsterna. År 2000 var denna andel ungefär 14 %.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 5



**Figur 2. Vissa inkomstslag för landstingen, 1992–2000, i procent**

*Källa:* SCB, Den offentliga sektorns finanser (kommunernas räkenskapsammandrag), åren 1992-2000.

Not: Åren 1997–2000 inkluderar posten generella bidrag även skatteutjämningsbidraget netto samt ersättningar från sjukförsäkringen. Det generella bidraget inkluderar även momsavgiften, dvs. den avgift landstingen betalar för att finansiera kommunkontosystemet.

För landstingen är situationen något mer stabil. De specialdestinerade bidragens andel av landstingens inkomster har varit i stort sett konstant under hela tidsperioden. Andelen skatter har dock minskat under de senaste åren. Noterbart är att andelen övriga inkomster tenderar att öka under perioden, från 16 % år 1992 till 21 % år 2000. I denna post ingår bl.a. hyror och arrenden samt avyttringar av fast egendom.

Syftet med denna rapport är för det första att redovisa hur staten har påverkat kommunernas ekonomi under de senaste tio åren avseende de stora viktiga inkomstkällorna, vilka vid sidan av inkomstbeskattningen är statsbidragen och avgifterna. För det andra syftar rapporten till att identifiera problem i statens ekonomiska styrning av kommunerna. Detta görs genom att jämföra faktiska förändringar med ekonomisk-teoretiska motiv för styrning. Lösningar på problem som identifieras på detta sätt diskuteras också. Tonvikten ligger på primärkommunerna.

Rapporten är indelad i två delar. I den första delen (kapitel 2) ges de motiv staten har för att göra ingrepp i den kommunala sektorn mot bakgrund av ekonomisk teori. Syftet är, förutom att ge en översikt av ämnesområdet, också att erhålla verktyg som möjliggör en normativ analys av statens roll i ekonomisk styrning av kommunerna. I den andra delen (kapitlen 3–6) diskuterar vi förändringar inom varje inkomstområde: i kapitel 3 diskuterar vi statsbidrag, i kapitel 4 skatteinkomsterna och i kapitel 6 avgifterna. I kapitel 5 redogör vi för förändringar i kommunernas ekonomiska förvaltning som haft betydelse för kommunernas möjlighet att finansiera sin verksamhet under senare tid. I varje kapitel diskuteras också problem förknippade med

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 5

de förändringar som gjorts. Det sjunde kapitlet, slutligen, innehåller slutsatser av genomgången.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 5

## 2 Teoretiska motiv för ekonomiska interventioner i förhållandet mellan stat och kommun

I föreliggande avsnitt avser vi att introducera läsaren i de normativa ekonomiska teorierna kring förhållandena mellan stat och kommun. För det första diskuteras jämlikhets- och riskdelningsaspekter på resursfördelningen mellan kommuner. För det andra diskuteras vi olika typer av externa effekter och deras konsekvenser för resursfördelningen i samhället. Slutligen poängteras avvisidor med fördelnings- och försäkringssystem. Ett annat syfte är att koppla ihop de olika skälen för interventioner med den ekonomiska teorin för statsbidrag. Det finns en mycket klar koppling mellan skälen för bidrag och hur dessa bör vara utformade.<sup>1</sup>

### 2.1 Fördelning och horisontell rättvisa

Två grundläggande utgångspunkter för fördelning av resurser mellan individer är principerna om horisontell och vertikal rättvisa. Horisontell rättvisa gäller rättviseaspekter mellan individer som lever under samma omständigheter (t.ex. samma intjäningsförmåga och familjesituation), medan vertikal rättvisa avser fördelning mellan individer som lever under olika omständigheter. Det är speciellt den förra typen av fördelningsaspekter som har bäring på förhållandet mellan stat och kommun. Det föreligger stora variationer mellan kommunerna vad gäller möjligheten att tillhandahålla kommunala tjänster och vad gäller möjligheterna att finansiera dessa tjänster. Om staten inte intervenerar i den kommunala sektorn, kommer både kostnader och intäkter att variera mycket mellan kommunerna. Det kan innebära att samma individ får helt olika ekonomisk standard beroende på i vilken kommun han eller hon bor. Man bör emellertid observera att skillnader mellan kommuner som påverkar kommunernas kostnader och intäkter helt eller delvis kan uppvägas av andra skillnader, så att konsumtionsmöjligheterna totalt sett ändå inte skiljer sig nämnvärt mellan kommunerna. En mer utförlig diskussion om detta följer i avsnitt 2.5.

Horisontella rättviseaspekter genomsyrar viktiga delar av den offentliga tjänsteproduktionen. Det tydligaste exemplet är kanske skolan. Skollagen stipulerar att barn ska ha rätt till likvärdig utbildning oberoende av bostadsort och social bakgrund. Även vertikala rättviseaspekter har betydelse för interaktioner mellan stat och kommun. Lokala beslutande organ är fria att bestämma över hur tjänster ska finansieras. I Sverige har den kommunala sektorn inflytande över avgiftsbestämning för sin egen tjänsteproduktion. Sådana avgifter kan göras inkomstberoende, vilket innebär att kommunerna har möjlighet att påverka fördelningen av konsumtionsmöjligheter mellan individer genom att differentiera avgifterna. Staten har emellertid det huvudsak-

<sup>1</sup> Den ekonomiska teorin för statsbidrag och ekonomiska aspekter på stat och kommunförhållanden beskrivs bl.a. i Oates (1972) och Wildasin (1986). Översikter av området under senare tid ges av Boadway (2001) samt Keen (1998).

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 5

liga ansvaret för fördelningen av konsumtionsmöjligheter. I den mån statsmakten anser att kommunerna bedriver en felaktig fördelningspolitik, kan den ingripa i den kommunala sfären.

## 2.2 Riskdelning

Kommuner drabbas ibland av omfattande företagsnedläggningar. Mindre kommuner med ett ensidigt näringsliv är speciellt känsliga för sådana förändringar, eftersom effekterna kan bli dramatiska för bygden. Alla kommuner drabbas emellertid inte av företagsnedläggningar vid samma tidpunkt. En del av de chocker som regioner utsätts för är med andra ord regionspecifika. Kommunerna kan under sådana förhållanden vara villiga att ingå ett försäkringsavtal som dämpar de negativa verkningarna, om de skulle uppstå. Staten har en potentiell roll att spela eftersom de regionspecifika riskerna tenderar att jämnas ut på nationell nivå. Det finns emellertid ett flertal problem förenade med riskdelningsprojekt som försvårar användningen av staten som försäkringsbolag. Dessa problem diskuteras utförligare i avsnitt 2.4.

## 2.3 Interaktioner mellan aktörer i den offentliga sektorn

Om fördelning och riskdelning skulle vara de enda problem staten har att ta hänsyn till, blir utformningen av den ekonomiska politiken tämligen rättfram. Det existerar emellertid ett antal ytterligare problem som uppstår inom respektive mellan varje nivå i den offentliga organisationen. Till viss del är interaktioner inom och mellan nivåer helt ofrånkomliga, eftersom den offentliga sektorn har att sköta många olika uppgifter och antalet nivåer i den offentliga organisationen inte kan göras hur många som helst. I det följande beskriver vi några källor till interaktion mellan aktörerna i den offentliga sektorn.

### 2.3.1 Kommunala beslut kan påverka andra kommuner

Horisontella externa effekter är ett samlingsnamn på situationer där kommunala beslut har återverkningar på andra kommuner. Ett exempel på detta är om en kommun finansierar en genomfartsväg som förkortar restider för boende i en grannkommun. Ett annat exempel är när en kommun sänker socialbidragsnormen, vilket bidrar till att fler invånare väljer att skriva sig i en annan kommun som har högre norm. I båda dessa fall påverkar det kommunalt fattade beslutet boende i andra kommuner. I det första fallet spiller en del av väginvesteringen över på invånare i andra kommuner. De kan tillgodogöra sig tjänsten även om de väljer att bo kvar i sin kommun. Väginvesteringen är en (delvis) kollektiv nytthet och innehåller en direkt extern effekt på närliggande kommuner. Det andra fallet förutsätter att individer flyttar mellan kommuner. Kommuner som övervältrar kostnader på andra kommuner, t.ex. genom att påverka migration, är ett exempel på utgiftskonkurrens. Sänkningen av bidragsnormen är ett exempel på en indirekt extern effekt för den mottagande kommunen, eftersom den verkar via kommunernas utgiftsbeslut.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 5

Många beslut som kommuner fattar berör på ett eller annat vis boende i andra kommuner. Det gäller också de stora kommunala utgiftsprogrammen, utbildning och äldreomsorg. I fallet med utbildning kan horisontella externa effekter uppstå eftersom många inte bor kvar i kommunen efter utbildningsåren. En annan källa till externa effekter av utbildning mellan kommuner uppstår om lönesättningen har centralistiska inslag. Då kommer en individs lön inte enbart att bero på den egna produktiviteten, utan även på produktiviteten hos ett större kollektiv där individer från flera olika regioner ingår. Beslut om äldreomsorgsutgifter påverkar kommuner via migration på ett sätt som liknar exemplet med socialbidrag. Huruvida de horisontella externa effekterna är ett problem för samhället beror på om de kommunala besluten är koordinerade eller inte. Det normala är att kommunala beslut fattas utan medverkan av andra kommuner. För vissa beslut, t.ex. om utbildningsutgifter, gäller att dessa måste fattas utan att man ens vet vilka kommuner som kommer att påverkas av beslutet. Andra beslut, t.ex. ett beslut om att förlägga ett shoppingcenter med återverkningar för livsmedelsnäringen i grannkommunerna, fattas med nära nog full kunskap om vilka andra kommuner som kommer att påverkas. I den mån kommuner tar hänsyn till de återverkningar som kommunala beslut får på andra kommuner, är det därför troligare att det sker då de externa effekternas spridning är känd.

Läsaren bör notera att det inte enbart är utgiftsbeslut som kännetecknas av externaliteter. Även kommunernas skatte- och avgiftsbeslut kan få sådana effekter. Ett tydligt exempel är när kommuner kan beskatta varor och tjänster. En lägre skatt i en region kan leda mobila konsumenter till att åka över gränsen och handla i den kommun som har lägre beskattning (och därmed lägre priser). På så sätt blir skattebasen i en region beroende av skattesatserna i andra regioner (s.k. skattekonkurrens). I Sverige har inte kommunerna beskattningsrätt på varor och tjänster. Anledningen är förstas just den ovan nämnda.<sup>2</sup>

Om de kommunala besluten fattas utan hänsyn till de återverkningar de får på andra kommuner kommer de att vara suboptimala sett ur samhällets synvinkel. Låt oss ta två exempel. Om kommunerna bestämmer sina egna socialbidragsnormer och om de fattas ensidigt, kommer socialbidragsnormerna att vara lägre än de samhälleligt optimala eftersom de enskilda kommunerna inte tar hänsyn till att ett lägre bidrag leder till en högre bidragsbelastning i andra kommuner. Termen *race to the bottom* har använts för att beskriva liknande situationer. I fallet med varubeskattning kommer de lokala skatterna också att vara för låga, eftersom en lägre skatt ökar den lokala skattebasens storlek, men kommunen tar inte hänsyn till att andra kommuners skattebas minskar.

<sup>2</sup> På EU-nivå är beskattningens effekter på gränshandel och företagsetableringar ett uppmärksammat problem. ”Det irländska undret” t.ex. ses ofta som en ren effekt av skattekonkurrens.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 5

### 2.3.2 Kommunala beslut kan påverka andra nivåer i den offentliga sektorn

Det finns en rad situationer när kommunala beslut interagerar med beslut som fattas på andra nivåer i den offentliga organisationen, s.k. vertikal interaktion. Detta beror ofta på att de olika nivåernas ansvarsområden överlappar varandra. Men även i situationer där ansvarsområdena är klart definierade finns möjligheten att olika nivåer påverkar varandra, helt enkelt därför att individers preferenser över en tjänst inte är oberoende av konsumtionen av andra tjänster (s.k. icke-separabilitet). Vertikala externa effekter är ett samlingsnamn för de effektivitetsproblem som kan förekomma när de olika nivåerna interagerar. Det fall av vertikala externa effekter som är mest genomlyst i den vetenskapliga litteraturen är fallet med inkomstbeskattning. Många länder utnyttjar inkomstbeskattning, på såväl lokal som regional och statlig nivå. Så är fallet också i Sverige. En kommun som höjer sin skattesats kommer att påverka landstingets och statens skattebaser, därför att en högre skattesats minskar arbetskraftsutbudet. Ett exempel på vertikala externaliteter på utgiftssidan är interaktionen mellan stat och kommun som uppstår i och med att kommunen handhar viktiga delar av socialpolitiken medan staten handhar viktiga delar av arbetsmarknadspolitiken. I likhet med exemplet om kostnadsövervältring mellan kommuner finns det här en påtaglig risk för kostnadsövervältring mellan stat och kommun. Ett annat exempel är att landstingen ansvarar för direkta sjukvårdsutgifter, medan staten ansvarar för sjukförsäkring. En förkortad operationskö har som sidoeffekt att kostnaderna för sjukskrivningarna kan minska, men om landstingen inte inkorporerar dessa överväganden i sina beslut kommer operationsköerna att vara för långa sett ur hela samhällets synvinkel. Slutligen finns det exempel på att utgifts- och inkomstbeslut interagerar. Ett sådant är att en ökad behovstäckning inom barnomsorgen ökar arbetskraftsutbudet i kommunen och därmed skattebasen för såväl kommun som landsting och stat.

### 2.4 Problem förenade med räddningsaktioner samt incitament i försäkrings- och utjämningsystem

Det finns en grundläggande konflikt mellan risk och fördelning å ena sidan och incitament (ekonomiska motiv) å den andra sidan. På försäkringsmarknader uppstår incitamentsproblem på grund av att försäkringstagaren kan manipulera risken att försäkringen utlöses samtidigt som försäkringsbolaget inte kan observera orsaken till att försäkringen utlösts. Optimala försäkringskontrakt är därför inte utformade på ett sätt som ger försäkringstagaren full kompensation i det fall försäkringen utlöses. I stället innebär kontrakten i allmänhet att försäkringstagaren bär en del av risken i form av självrisk. Samma typ av problem kan uppstå om staten avser att försäkra kommunerna mot regionala inkomstvariationer. Om kommuner är fullt försäkrade, kommer de inte att bära någon del av kostnaden för egenhändigt fattade beslut. Detta kan leda till att särskilt riskabla projekt genomförs, att man stöder företagsetableringar som är tveksamma och att det kommunala beslutsunderlaget blir bristfälligt. Det finns således en möjlighet att kommuner kom-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

· Bilaga 5



mer att överinvestera i osäkra aktiviteter. De allmänna slutsatserna från den normativa teoretiska litteraturen kring riskdelningsarrangemang i federationer är därför att kommuner inte ska erhålla full försäkring mot lokala inkomstvariationer. Det bör finnas en självrisk.

Ett annat exempel på att risker delvis bärs av staten är statens ansvar över kommunerna. Vem bär ansvaret i de fall kommunernas ekonomi blir så dålig att de riskerar att gå i konkurs? Kan en kommun gå i konkurs? Kommuner som råkar ut för finansiella problem får ofta temporär hjälp av olika omfattning och art, t.ex. kommunakuten. Det finns en tendens till att bidrag ges upprepade gånger till samma kommuner. Ett exempel på detta är det extra skatteutjämningsbidraget till kommunerna under 1980-talet.<sup>3</sup> Om kommunerna förväntar sig att få finansiell hjälp i svåra situationer, kan de ta risker som är överdrivna.

## 2.5 Ekonomiska styrmedel i kommunsektorn

Givet att det finns en rad problem som innebär att kommunalt fattade beslut inte är samhällsekonomiskt optimala och att det finns en preferens för att fördela om resurserna mellan kommuner, kvarstår frågan hur olika styrmedel ska utformas för att åstadkomma en, ur hela samhällets synvinkel, effektiv resursfördelning. I det följande kommer vi huvudsakligen att fokusera diskussionen på olika former av statsbidrag, dels för att det är en traditionell metod för omfördelning, dels för att det är en metod som får stöd i den vetenskapliga litteraturen.

### 2.5.1 Statsbidrag

Statsbidrag kan utformas på olika sätt beroende på vilken avsikten med dessa är. För våra syften ska vi särskilja olika bidrag på två sätt. Det första är om bidraget som utgår påverkar det relativa priset mellan tjänsten/produktionsfaktorn och andra varor/produktionsfaktorer, eller om bidraget endast är en allmän inkomstförstärkning. Det senare fallet innebär att kommunen tilldelas en klumpsumma som får disponeras efter kommunens egna önskemål. Det är enbart en allmän inkomstförstärkning. I ekonomiska ordalag säger vi att ett sådant bidrag endast har en inkomsteffekt på de kommunala utgifterna. Dessa bidrag kallar vi icke-matchade efter den engelska termen *non-matching grants*. I det först nämnda fallet ges kommunen en subvention som påverkar priset på den tjänst kommunen tillhandahåller. Subventioner kan vara utformade på olika sätt, men de vanligaste sätten är att tjänsten subventioneras med ett belopp per styck (styckssubvention), eller genom en procentuell rabatt (ad valorem subvention). Dessa kallas för matchningsbidrag (*matching grants*) eftersom staten matchar kommunens finansiering med ett tillskott. Skillnaden i jämförelse med det allmänna bidraget är att om bidra-

<sup>3</sup> Se Hanes (2002a).

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 5

get påverkar priset på tjänsten, innehåller det både en inkomsteffekt och en substitutionseffekt. Substitutionseffekten uppstår därför att bidraget gör den subventionerade tjänsten billigare i jämförelse med andra tjänster, vilket innebär att bidragsmottagaren väljer mer av den subventionerade tjänsten och mindre av andra tjänster. Det är enkelt att visa att en subvention alltid är minst lika billig för bidragsgivaren (staten) för att nå en viss konsumtion i jämförelse med ett klumpsummebidrag. Det är således fördelaktigt att välja denna typ av bidrag om man önskar styra kommunen i någon riktning. Den andra typen av bidrag är i stället fördelaktigt om man önskar åstadkomma en viss ekonomisk standard, men inte påverka mixen av olika varor eller tjänster i kommunen.

Det andra sättet att särskilja olika bidrag är om de innehåller kvantitativa gränser för bidragsgivning eller inte. Ett exempel på ett bidrag med en övre gräns är skatteutjämningsbidraget mellan åren 1987 och 1990. Det innehöll en proportionell subvention för kommuner som hade en skattesats under 16 %, men ingen kompensation för skattesatser som översteg 16 %. Wärnerssonpengarna är ett annat exempel, där bidrag utgår till kommuner som inte minskar personalen (lärare) under året. Det kan användas för att exemplifiera att en kombination av klumpsumma och gräns har olika betydelse för olika konsumenter. För en kommun som ökar antalet lärare jämfört med föregående år är bidraget liktydigt med en klumpsumma. En del av bidragspengarna går till lärare och en del går till övrig konsumtion. Hur mycket som går till lärare kommer bl.a. att bero på hur kommunens konsumtion och produktion av utbildningstjänster förändras när inkomsterna stiger (inkomsteffekten). För en kommun som håller antalet lärare oförändrat har bidraget en styrande effekt. Om bidraget inte utgick skulle kommunen ha minskat antalet lärare. Kommuner som väljer att minska antalet lärare i alla fall erhåller inget bidrag. Poängen med att förstärka skolorna med lärarresurser kan således gå förlorad i vissa kommuner.

Vilka allmänna rekommendationer kan man då utfärda när det gäller de olika skäl som anförts i avsnitten 2.1 till 2.4? För det första, om syftet är att utjämna skillnader mellan kommuner för att uppnå horisontell rättvisa, är ett klumpsummebidrag alltid att föredra. Skälet är enkelt. Syftet är att åstadkomma en viss ekonomisk standard i regionen, inte att förändra de relativa priserna mellan olika varor. Observera att det med detta resonemang också skulle vara möjligt att ge statsbidraget direkt till invånarna i regionen eftersom det är liktydigt med en allmän inkomstförstärkning. Den empiriska forskningen om statsbidrag har emellertid funnit att höjda klumpsummebidrag ger en större effekt på kommunernas utgifter jämfört med högre skatteunderlag (s.k. flugpapperseffekter), vilket indikerar att klumpsummebidrag har en viss stimulansseffekt.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> För en beskrivning av flugpapperseffekter, se t.ex. Hines och Thaler (1995). Aronson och Wikström (2000) finner en flugpapperseffekt för det svenska skatteutjämningsbidraget 1985 och 1990. Den uppmätta effekten innebär att ett klumpsummebidrag har ungefär dubbelt så stor inverkan på kommunernas utgifter som en ökning av skatteunderlaget av motsvarande storlek.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 5

Om syftet i stället är att internalisera externa effekter i kommunsektorn är det alltid fördelaktigt att använda ett matchningsbidrag, eftersom kommunen själv fattar ett beslut som innebär att det kommunala tillhandahållandet antingen är för litet eller för stort. Det faktum att det alltid är minst lika billigt för staten att använda matchningsbidrag för att åstadkomma en önskvärd styrning, innebär att man kan spara pengar på detta sätt. Gränser i bidragsgivningen bör vidare undvikas, eftersom de i allmänhet leder till icke avsedda effekter. De tenderar dessutom att bli dyrare än matchningsbidrag, eftersom samma styrning kan åstadkommas billigare med matchningsbidrag.

En viktig frågeställning som ännu inte berörts är om statsbidrag verkligen har de effekter som är avsedda. En kritik mot bidragsgivning är att den inte har avsedd effekt eller att den inte har någon effekt alls. Denna kritik har framför allt riktats mot bidrag för utjämning. Utgångspunkten är att kommunvisa skillnader i förutsättningar och ekonomisk standard är kapitaliserade i de mark- och fastighetsvärden som finns i kommunen. Detta innebär att om man bor i en region med högt löneläge, låga produktionskostnader för kommunala tjänster, ett stort utbud av kommunala tjänster etc., kommer fastighetspriserna att vara högre än i andra, till synes mindre bemedlade kommuner. De totala skillnaderna i levnadsstandard mellan regionerna kan därför vara utjämnade. Fullständig kapitalisering används som begrepp för att illustrera situationer när alla skillnader är helt utjämnade via fastighetspriserna. Om staten stöder kommuner med låg skattekraft och fullständig kapitalisering råder, kommer bidraget att ha icke-önskvärda effekter. Fastighetsägarna kommer att kunna tillgodogöra sig hela bidraget, därför att ett högre bidrag gör regionen mer attraktiv. Denna effekt får fastighetspriserna att stiga till dess att olika regioner är lika attraktiva igen. Få ekonomer tror emellertid att kommunala skillnader fullständigt kapitaliseras i fastighetsvärden, men tillgänglig forskning visar att en del av skillnaderna kapitaliseras.<sup>5</sup> Det innebär att en del av de regionala/kommunala skillnaderna i levnadsstandard och olikheterna i produktionsförutsättningar redan är införlivade via fastighetspriserna.

### 2.5.2 Regleringar

Det andra huvudsakliga sättet att styra den kommunala tjänsteproduktionen är via olika former av regleringar. Under vissa förutsättningar kan man visa att en reglering ger samma styrande effekter som statsbidrag. Kvantitativa regleringar, t.ex. om miniminivåer i det offentliga utbudet, kan dessutom användas i kombination med andra medel. Liktydigheten mellan regleringar och bidrag upphör emellertid att gälla om de olika aktörerna saknar fullständig information om ekonomin. Ett exempel på detta är att lokala företrädare har bättre information om lokala produktionsförhållanden och lokala prefe-

<sup>5</sup> Svensk forskning om kapitalisering har belyst offentliga tjänsters betydelse för fastighetspriser i större städer (se Boije, 1997) och finner att fastighetspriserna delvis kapitaliseras.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 5

renser som gör att staten kan ha svårt att fastställa såväl regleringar som är gemensamma för alla kommuner som bidragsnivåer. Regleringar inom kommunsektorn används oftast för att tillgodose individers rättigheter i enskilda ärenden. Olika former av skydd för den enskilde kan vara påkallade därför att den kommunala myndigheten kan tendera att behandla individer olika (minoritetsskydd). Regleringar är också ett medel som kan användas för att disciplinera kommuner som tenderar att bete sig oförsiktigt i den ekonomiska planeringen, t.ex. budgetunderskottsproblem.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 5

### 3 Statsbidrags- och utjämningsystemen

I följande avsnitt behandlas statsbidrags- och utjämningsystemen. Vi börjar med att presentera en historisk överblick av hur bidragsgivningen har förändrats under perioden. Därefter diskuteras vilken roll statsbidragen kan spela i den statliga styrningen av kommunerna. Avsnittet avslutas med en diskussion om vilka problem som finns med den nuvarande utformningen av bidragssystemen.

#### 3.1 Förändringar i bidragsgivningen under senare år

##### 3.1.1 Före 1993

År 1966 infördes ett skatteutjämningsystem som omfattade skatteutjämningsbidrag vid brist på skattekraft och ett extra skatteutjämningsbidrag. För primärkommunerna utgick dessutom ett skatteutjämningsbidrag (reducering av bidraget) vid hög (låg) utdebitering. Kommunerna och landstingen delades in i tre skattekraftsområden med en lägsta garanterad skattekraftsnivå för kommunerna på 90 % av medelskattekraften i landet (där medelskattekraften definieras som skatteunderlaget per invånare i landet) och för landstingen på 95 %. Skattekraftsområdena bestod av två grupper av skogslän med högre garanterad skattekraft, 110 % för kommunerna och 125 % för landstingen, jämfört med den tredje gruppen som bestod av övriga kommuner och landsting i landet. Indelningen av landet i skattekraftsområden möjliggjorde en utjämning av inkomster och även av strukturella skillnader i kostnader mellan kommuner respektive landsting vilka beror på t.ex. geografiskt läge. Skatteutjämningsystemet omfattade hela den kommunala sektorn och finansierades helt av staten.

1974 avskaffades skatteutjämningsbidraget (-reduceringen) vid hög (låg) utdebitering eftersom det bl.a. ansågs driva upp de kommunala skattesatserna. Samtidigt höjdes den lägsta skattekraftsnivån till 95 % för kommunerna, dvs. till samma nivå som för landstingen. Antalet skatteklasser utökades till sex, där den högsta garantin uppgick till 130 % av medelskattekraften.

Kommunalekonomiska utredningen (SOU 1977:78) ansåg att det dåvarande skatteutjämningsystemet var för grovt med tanke på indelningen i skattekraftsklasser. Man menade att systemet inte i tillräcklig utsträckning beaktade de strukturella skillnaderna mellan kommunerna samt att den lägsta garanterade skattekraften, den s.k. grundgarantin, var för låg. Den förändring

som kom till stånd år 1980 innebar att antalet skatteklasser fördubblades, samtidigt som den lägsta grundgarantin höjdes till 103 % av medelskattekraften i landet för samtliga kommuner och landsting. År 1985 sänktes samtliga grundgarantinivåer med 1 procentenhet.

På grund av ökade statliga kostnader för utjämningsystemen infördes 1986 skatteutjämningsavgifter som kommunerna och landstingen betalade in till staten för att hjälpa till att finansiera en del av utjämningsystemet. Skatteutjämningsavgifterna beräknades på det egna skatteunderlaget och bestod av en allmän del som betalades av samtliga kommuner och landsting samt en särskild del (den s.k. Robin Hood-skatten) som utgick på det skatteunderlag som översteg 135 % av medelskattekraften. Avgiften skärptes senare genom att man sänkte gränsnivån. Den särskilda skatteutjämningsavgiften var progressiv.

1989 utökade man antalet skatteklasser till 25. Grundgarantierna differentierades mellan 100 och 157 % av medelskattekraften i landet för kommunerna och mellan 100 och 141 % för landstingen. Systemet fick samtidigt en starkare regionalpolitisk karaktär än tidigare. Vid 1979 års förändring av utjämningsystemet ökade grundgarantierna för de södra och mellersta delarna av landet relativt mer än för de norra delarna. 1989 års reform innebar däremot att grundgarantierna för de norra delarna av landet höjdes medan garantinivåerna för övriga landet minskade.

### 3.1.2 1993 års kommunalekonomiska reform

1990 tillsattes Kommunalekonomiska kommittén för att utreda möjligheterna för ett nytt statsbidragssystem till kommuner och landsting. Kommitténs förslag rapporterades i ett betänkandet, Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans, (SOU 1991:98). De bakomliggande motiven till kommitténs uppdrag var för det första att motverka trenden med stigande kommunalskattesatser för att finansiera expansionen av den kommunala sektorn och för det andra att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. För det tredje ansågs inte det rådande bidragssystemet (både utjämnings- och statsbidragssystemen) riktigt uppfylla kraven på inkomst- och kostnadsutjämning och för det fjärde ville man ta hänsyn till de förändringar som väntades till följd av skattereformen och ändrat huvudmannaskap för äldreomsorgen och skolan.

Enligt direktiven (dir. 1990:20) var syftet med uppdraget att konstruera ett system i vilket kommunernas och landstingens finansiering beaktas, där den totala kommunala utdebiteringen inte skulle överstiga 30 % (exklusive församlingsskatt), samt förhållandet mellan de olika finansieringskällorna. Vidare skulle kommittén konstruera ett skatteutjämningsystem där skillnader i utdebitering endast skulle spegla kvalitetsskillnader i service och utbud och inte strukturella skillnader som kommunerna inte själva kan påverka. Ett annat önskemål var att generalisera de specialdestinerade statsbidragen.

I reformen behandlades sammanfattningsvis ett s.k. statligt utjämningsbidrag till kommunerna, vilket bestod av tre delar, nämligen skatteinkomstutjämnning, utjämnning av strukturella förhållanden och tillägg för befolkningsminskning. Genom skatteinkomstutjämnningen skulle kommunerna erhålla en

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 5

generellt garanterad skatteinkomstnivå. En kommun kunde samtidigt få ett tillägg till eller avdrag från grundbeloppet beroende på dess strukturella förutsättningar i jämförelse med övriga kommuner, vilket innebar en strukturell kostnadsutjämning. Dessutom innebar reformen en överföring av många specialdestinerade bidrag till generella statsbidrag (klumpsummebidrag). För landstingen innebar dock reformen inga större förändringar.

Den nya lagen (1992:670 för kommuner och 1992:671 för landsting; prop. 1991/92:150 del II, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345) trädde i kraft den 1 juli 1992 och tillämpades första gången för bidragsåret 1993. Samtidigt avskaffades skatteutjämningsavgifterna till staten, både för kommunerna och för landstingen. I stället strävade man efter en ökad självfinansiering, dvs. inomkommunal utjämning i systemet. Genom 1993 års reform kom fler kommuner att omfattas av systemet, men fortfarande kom de kommuner med starkast eget skatteunderlag (Danderyd och Lidingö) att stå utanför i den meningen att de inte var berättigade till utjämningsbidrag.

#### *Inkomstutjämning*

Inkomstutjämnningen enligt 1993 års reform innebar att kommunerna fick tillgodogöra sig 95 % av skillnaden mellan det uppräknade skatteunderlaget (kommunens eget skatteunderlag två år tillbaka i tiden justerat med en uppräkningsfaktor) och den generella inkomstgarantin. Den skattesats som låg till grund för grundbeloppet var densamma för samtliga kommuner, vilket var nytt i och med 1993 års reform. Anledningen till att man valde att inte låta kommunerna få tillgodogöra sig hela mellanskillnaden mellan det egna skatteunderlaget och det garanterade var att man ville öka incitamenten för kommunerna att sköta sin egen finansiering av verksamheten. Den enhetliga skattesatsen motiverades med att man på så vis skulle kunna förhindra att skattehöjningar får genomslag i bidragssystemet samt att bidraget blev oberoende av kommunens egen utdebitering.

#### *Kostnadsutjämning*

För att utjämna behovs- och strukturskillnader mellan kommuner införde man ett strukturkostnadsindex, vilket konstruerades med hjälp av multipel regressionsanalys. Enligt Kommunalekonomiska kommitténs betänkande provade man sig fram med ett stort antal faktorer och valde sedan ut dem med högst förklaringsgrad. De faktorer man valde ut som förklaringsfaktorer till de totala kostnadsskillnader som finns mellan kommunerna var åldersstruktur, social struktur, klimat samt befolkningstäthet i kommunerna. Dessa användes för att konstruera ett index för varje kommun, vilket indikerar om kostnaden för respektive kommuns verksamhet ligger över eller under genomsnittskostnaden. Genom att dela in kommunens befolkning i åldersintervall, multiplicera antalet i varje grupp med den genomsnittliga nettokostnaden i riket och sedan summera över alla åldrar fick man fram åldersfaktorn. För att erhålla den sociala strukturfaktorn summerade man andelen förtidspensionärer och andelen barn till ensamstående i respektive kommun. Klimatfaktorn fastställdes enligt lagen av regeringen. Befolkningsstrukturen

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 5

mättes som kommunens yta i förhållande till folkmängden. Denna metod att mäta kostnadsskillnader brukar kallas för totalkostnadsmetoden.

Såsom reglerna var formulerade fick de kommuner som hade ett starkt eget skatteunderlag inte tillgodoräkna sig bidrag för negativ struktur fullt ut. Den del av det egna skatteunderlaget som översteg grundgarantin var undantaget för beräkning av strukturbidrag.

#### *Specialdestinerade bidrag*

Ett införande av generella bidrag i stället för specialdestinerade bidrag har motiverats med att detta ökar den kommunala handlingsfriheten och även effektiviteten i verksamheten. Kommunalekonomiska kommittén föreslog att många av de beloppsmässigt stora statsbidragen som var öronmärkta till olika verksamheter i stället skulle utgå som ett generellt bidrag till kommunerna. För landstingen påverkades endast ett fåtal av de specialdestinerade bidragen. Kommunalekonomiska kommittén ansåg att det generella bidraget skulle omfatta sådan verksamhet som kommun eller landsting har ansvar för. Däremot skulle undantag göras för verksamhet som kommun eller landsting utför å statens vägnar, för investeringsbidrag och tidsbegränsade stimulansuppdrag, arbetsmarknadspolitiska uppdrag, bostadspolitiska uppdrag samt bidrag som även andra uppdragsgivare får på samma villkor som kommun eller landsting.

#### *Kompensation för befolkningsminskning*

Kommuner som haft en befolkningsminskning över de senaste fem åren som överstiger 2 % erhöll ett kompensationstillägg på den del av bortfallet som överstiger 2 %. Kompensationen uppgick till 40 % av den överstigande delen. Även i det tidigare systemet fanns en kompensation för befolkningsminskning. Denna var baserad på en tioårsperiod där minskningen skulle överstiga 5 % för att kompensationen skulle utgå. Genom att minska ner tidsintervallet till fem år visade man på vikten av att beakta de kortsiktiga problemen med att anpassa kostnaderna till intäkterna som uppkommer för kommunen då befolkningen minskar.

#### *Finansieringsprincipen*

Kommunalekonomiska kommittén formulerade även den s.k. finansieringsprincipen. Principen diskuterades i regeringens kompletteringsproposition (prop. 1991/92:150 del II, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345) och förtydligades senare (prop. 1993/94: 150 bil. 7, bet. 1993/94:FiU19, rskr. 1993/94:442). Kommunalekonomiska kommittén föreslog att principen skulle lagstadgas, vilket inte skedde utan principen används som ett rättsnöre.

Finansieringsprincipen innebär att det för alla nya uppgifter som staten ålägger kommunerna respektive landstingen även måste finnas en plan över hur dessa ska finansieras, t.ex. via statliga bidrag, förutom genom en höjd skattesats. På liknande sätt ska de statliga bidragen minska om ett statligt

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 5

beslut utmynnar i sänkta kostnader för den kommunala verksamheten. I uttolkningarna står det att finansieringsprincipen bara ska tillämpas på bindande statliga beslut om ändrade regler för verksamheten i den kommunala sektorn. Beslut som indirekt påverkar verksamheten omfattas inte av finansieringsprincipen även om besluten får direkta ekonomiska konsekvenser för kommunerna och landstingen. Sådana effekter ska beaktas i den allmänna samhällsekonomiska bedömningen.

### 3.1.3 1996 års statsbidrags- och utjämningsystem

Förändringen enligt 1993 års reform fick utstå en hel del kritik. Det var framför allt kostnadsutjämnningen som kritiserades. Därför tillsattes relativt snabbt efter införandet nya arbetsgrupper som redogjorde för sina resultat i rapporterna av Utredningen om kommunal utjämning (Ds 1993:68), Landstingsekonomiska utredningens betänkande (SOU 1994:70) och Strukturkostnadsutredningens betänkande (SOU 1993:53). Direktiven för det nya arbetet var i stort sett desamma som låg till grund för Kommunalekonomiska kommitténs arbete. Syftet var att skapa bättre förutsättningar för att ge kommunerna samma standard och till samma pris. Statsbidragsberedningens förslag (SOU 1994:144) kompletterade det betänkande som Strukturkostnadsutredningen presenterade.

1996 infördes ett nytt statsbidrags- och utjämningsystem som bestod av fyra delar; inkomstutjämning, kostnadsutjämning, ett generellt statsbidrag och införanderegler. Det nya systemet (lagarna 1995:1514-1517; prop. 1995/96:64, bet. 1995/96:FiU5, rskr. 1995/96:116) trädde i kraft den 1 januari 1996. Till skillnad från 1993 års system, där vissa kommuner med hög skattekraft hamnade utanför systemet med statliga utjämningsbidrag, omfattades samtliga kommuner av det nya systemet, vilket även var statsfinansiellt neutralt.

#### *Inkomstutjämning*

Inkomstutjämnningen syftar till att skapa samma förutsättningar för samtliga kommuner respektive landsting vad gäller skatteinkomst. De kommuner och landsting som har ett eget skatteunderlag per invånare som ligger under genomsnittet för riket får ett statligt bidrag medan de som har ett eget skatteunderlag som överstiger genomsnittet får betala en avgift. Genom denna konstruktion kommer samtliga kommuner och landsting att omfattas av utjämningsystemet, vilket blir självfinansierat då summan av avgifterna i stort sett kommer att täcka summan av bidragen.

Underlaget för beräkningen av bidraget eller avgiften utgörs av den del av det egna skatteunderlaget per invånare som understiger eller överstiger riksgenomsnittet. Denna multipliceras först med befolkningen i kommunen och sedan med den länsvisa skattesatsen. Den senare utgör 95 % av 1995 års genomsnittliga skattesatser för landets kommuner respektive landsting, som därefter har fördelats mellan kommunerna och landstinget inom länet beroende på skatteväxlingseffekten av förändrat huvudmannaskap.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 5



### *Kostnadsutjämning*

Syftet med kostnadsutjämningen är att minska kostnadsskillnader mellan kommuner respektive landsting vilka beror på strukturella, men inte t.ex. kvalitetsmässiga, skillnader. Kostnadsutjämningen beräknas efter den s.k. standardkostnadsmetoden, vilken bestäms enligt följande. För kommunernas del identifierade man 14 delverksamheter (barnomsorg, äldreomsorg, individ- och familjeomsorg, grundskola, gymnasieskola, vatten och avlopp, gator och vägar, näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder, byggkostnader, uppvärmning, kallortstillägg, befolkningsminskning, svagt befolkningsunderlag samt administration, resor och räddningstjänst) och för landstingens del identifierades tre olika delverksamheter (hälso- och sjukvård, högskoleutbildning samt kallortstillägg). Även kollektivtrafiken omfattas av standardkostnadsberäkning och denna fördelas mellan kommuner och landsting enligt regeringens bestämmelser.

För varje delverksamhet uppskattades de strukturella kostnadsskillnaderna med hjälp av olika faktorer (se tabellerna 1 och 2) som skulle beskriva behovs- och kostnadsskillnaderna. Med hjälp av dessa skattningar kunde man sedan beräkna respektive delmodells s.k. standardkostnad. Summan av alla standardkostnader resulterar i en kommuns respektive ett landstings strukturkostnad. Precis som vid inkomstutjämningen jämförs sedan kommunerna respektive landstingen med riksgenomsnittet. Om den egna strukturkostnaden överstiger riksgenomsnittet erhåller kommunen respektive landstinget ett bidrag, medan om den egna strukturkostnaden är lägre än riksgenomsnittet så betalas en avgift. Summan av avgifterna kom på så vis i princip att finansiera summan av bidragen, vilket innebar att systemet var självfinansierat, dvs. statsfinansiellt neutralt.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

·  
Bilaga 5

**Tabell 1. Faktorer som används i beräkningen av kostnadsutjämnningen för Sveriges kommuner, 1998**

Verksamhet/kostnad	Faktorer
Barnomsorg	Åldersstruktur, föräldrarnas förvärvsfrekvens, skattekraft och befolkningstäthet
Grundskola	Åldersstruktur, glesbygd samt barn med finskt och utomnordiskt medborgarskap
Gymnasieskola	Åldersstruktur, inackordering och programval
Äldreomsorg	Åldersstruktur, könsfördelning, yrkesbakgrund, samboförhållande och glesbygd
Individ- och familjeomsorg	Ensamstående kvinnor med barn upp till 15 år, flyttande över församlingsgräns, finska och utomnordiska medborgare och bebyggelsestäthet
Vatten och avlopp	Glesbygd i bebyggelsen och geotekniska förhållanden
Gator och vägar	Trafik- och klimatberoende slitage
Byggnadskostnader	Index baserat på faktiska kostnader
Uppvärmningskostnader	Index baserat på faktiska kostnader
Kallortstillägg	Beräknade merkostnader
Administration, resor och räddningstjänst	Folkmängd, invånare per km <sup>2</sup> och tätortsgrad
Näringslivs- och sysselsättningsbefrämjande åtgärder	Arbetslöshet, beredskapsarbete och arbetsmarknadsutbildning
Befolkningsminskning	Befolkningsminskning under de senaste tio åren
Svagt befolkningsunderlag	Befolkning inom 3 respektive 9 mils radie

*Källa:* SOU 1998:151.

**Tabell 2. Faktorer som används i beräkningen av kostnadsutjämnningen för Sveriges landsting, 1998**

Verksamhet/kostnad	Faktorer
Hälso- och sjukvård	Åldersstruktur, medellivslängd, ensamboende, glesbygd och tillägg för små landsting
Högskoleutbildning	Inskrivna studenter
Kallortstillägg	Beräknade merkostnader
<b>Verksamheter med delat huvudmannaskap</b>	
Kollektivtrafik	Bebyggelsestäthet, arbetsplatslokalisering, gleshet och skärgård

*Källa:* SOU 1998:151.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 5

## Generella bidrag

De specialdestinerade bidragen minskade kraftigt i antal vid 1993 års reform. Enligt 1996 års reform fördelades det generella statsbidraget med ett enhetligt belopp per invånare till kommuner respektive landsting. För åren 1997–2004 infördes även ett ytterligare åldersbaserat generellt bidrag där syftet var att rikta bidraget mot skolan och omsorgen (prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:284).

## Införanderegler

För att undvika alltför stora inkomstförändringar vid införandet av det nya systemet tillät man en övergångsperiod med speciella regler för infasning (lag 1995:1517). Reglerna, som bestod av en fast och en rörlig del, omfattade både kommuner och landsting som enligt det nya systemet fick ökade och minskade bidrag. Kommuner som enligt det nya systemet skulle få ökade bidrag skulle erhålla denna bidragsökning under en treårsperiod medan kommuner med minskade bidrag tilläts en övergångsperiod på åtta år.

### 3.1.4 Översikt av utjämningsystemet och förändringar i systemet under 2000–2002

En parlamentariskt tillsatt kommitté (Kommunala utjämningsutredningen) fick i uppgift att följa upp och utvärdera förändringarna i 1996 års system (dir. 1995:118, dir. 1997:32). Man skulle även söka finna ett utjämningsssystem som skulle kunna vara hållbart över tiden. Kritiken mot det utjämnings-system som infördes 1996 var främst riktad mot kostnadsutjämningsystemet. Man menade att de beräkningsmetoder och faktorer för de olika verksamheterna som använts var subjektivt valda. Enligt direktiven skulle revideringsarbetet prioritera verksamheterna för barnomsorg, hälso- och sjukvård, kollektivtrafik samt individ- och familjeomsorg, även om samtliga områden skulle utvärderas. En annan kritik som framkom var om s.k. frivilliga verksamheter skulle ingå i kostnadsutjämningsystemet eller inte.

Tilläggsdirektiven (dir. 1997:32) gav kommittén i uppdrag att avge rapport rörande frågan om efterkorrigering av felaktigheter i beräkningarna av bidrag och avgifter i utjämningsystemet. Arbetet rörande denna fråga redovisades i delbetänkandet Hantering av fel i utjämningsystemet för kommuner och landsting (SOU 1997:93), och de förslag som framfördes om en ändrad beslutsordning vid bidrag och avgifter i utjämningsystemet infördes från den 1 januari 1998. Vidare skulle kommittén ta ställning till om skiftet i huvudmannaskap från landsting till kommun enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) ger upphov till behov av speciell utjämnings nationellt sett av kostnadsskillnader mellan kommuner. Arbetet har redovisats i betänkandet Kostnadsutjämnings mellan kommuner och landsting avseende LSS-verksamhet (SOU 2002:28).

Vidare gjordes en översikt av utjämningsystemet i syfte att undvika negativa margineffekter (margineffekter på mer än 100 %). I inkomstutjämningsningen uppstår sådana effekter för kommuner med lägre egen skattesats än

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 5

den skattesats som används vid beräkningarna till inkomstutjämningen. Om den beskattningsbara inkomsten för en sådan kommun ökar, kommer denna inkomstökning att innebära dels en ökning i den egna skatteintäkten, dels ett minskat bidrag från (alternativt ökad avgift till) inkomstutjämningen. Då den egna utdebiteringen är lägre än den länsvisa skattesatsen kommer nettointäkten för kommunen i fråga att bli negativ (s.k. pomperipossaeffekter). År 1998 var det 18 kommuner och ett landsting som omfattades av negativa margina-leffekter. Kommunala utjämningsutredningen belyste problemet, diskuterade alternativa lösningar och redovisade dess omfattning, men valde att inte lämna några egna förslag och rekommendationer till förändringar. Regeringen presenterade i propositionen, Vissa kommunalekonomiska frågor (prop. 1999/2000:115) förslag till förändringar i utjämningsystemet för att undvika negativa margina-leffekter. Förslagen var i stort sett i överensstämmelse med Utredningsdelegationens delrapport (slutbetänkande SOU 2000:127), och antogs av riksdagen i november 2000 för att börja gälla fr.o.m. år 2001. De kommuner respektive landsting där den länsvisa skattesatsen är högre än 95 % av den egna utdebiteringen får en justerad inkomstutjämningsavgift respektive -bidrag vid en eventuell tillväxt i den egna skattintäkten. Den justerade tillväxten i skatteintäkter beräknas som rikets tillväxt plus 5 % av skillnaden mellan kommunens egen tillväxt och rikets tillväxt.

Kommunala utjämningsutredningen lämnade förslag till förändringar av det rådande kostnadsutjämningsystemet för kommuner och landsting (SOU 1998:151), vilka låg till grund för de ändringar som senare trädde i kraft den 1 januari 2000 (prop. 1998/99:89, bet. 1998/99:FiU25, rskr. 1998/99:253). Inkomstutjämningsystemet lämnades oförändrat. De förändringar i kostnadsutjämningsystemet som kom till stånd berörde främst verksamheterna för hälso- och sjukvård, individ- och familjeomsorg samt kollektivtrafiken, där de dåvarande beräkningsmodellerna ersattes med helt nya. För övriga delverksamheter valde man att behålla de gällande beräkningsmodellerna med mindre förändringar avseende utbyte, utvidgning respektive uppdatering av de faktorer som redan ingår. Dessutom infördes kostnadsutjämnning för barn och ungdomar med utländsk härkomst, dvs. barn och ungdomar med minst en förälder född utanför EU och Norden.

I regeringens proposition (prop. 1998/99:89) aviserade man behovet av fortlöpande utveckling och uppföljning av utjämningsystemet. Vid remiss-behandlingen framkom det tydligt att systemet uppfattas som komplicerat och svåröverblickbart och att det därför finns ett behov av att närmare granska utjämningsystemet för att finna möjligheter att förenkla det. I juni 1999 tillsattes Expertgruppen för förenklad kommunal utjämnning som enligt direktiven (dir. 1999:58) fick i uppgift att granska möjligheterna till ett förenklat och stabilare utjämningsystem för kommuner och landsting. Expert-gruppens arbete redovisades i betänkandet Förenklad kommunal utjämnning (SOU 2000:120). Gruppens synpunkter var att utjämningsystemet fortfarande är komplicerat uppbyggt och att det är tveksamt varför vissa delmo-deller och/eller kostnadsfaktorer ska vara med i beräkningarna och inte andra. För att ge systemet en mer överblickbar karaktär föreslog expertgrup-pen att man skulle återinföra faktorerna ålder, social struktur och geografiskt läge som de huvudkategorier utifrån vilka delmodellerna ska redovisas. Man

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 5

menade dock att detta enbart skulle ge en bättre överblick men inte ändra själva utfallet. Vidare ansåg expertgruppen att de delmodeller som inte är direkt verksamhetsanknutna, har en direkt koppling till räkenskapsdata eller om de är närliggande till vad som ligger inom ramen för statens närings- och regionalpolitik bör utgå ur kostnadsutjämnningen och snarare utgå som ett separat regionalpolitiskt statsbidrag.

Från och med 2002 försvinner delverksamheten högskoleutbildning ur beräkningen för landstingens kostnadsutjämnning på grund av förändrat huvudmannaskap.

Utredningsarbetet och remissbehandlingarna pekade på att det är av största vikt att fortsätta analysera utjämnningssystemet. En ny parlamentarisk kommitté tillsattes därför med uppgift att granska det kommunala statsbidrags- och utjämnningssystemet. Uppdraget ska redovisas senast 1 oktober 2003 (dir. 2001:73).

### 3.1.5 Nya specialdestinerade statsbidrag m.m.

I 1993 års kommunalekonomiska reform togs många av de specialdestinerade bidragen bort och inordnades i stället i det generella statsbidragssystemet. Under den aktuella tidsperioden har staten dock infört nya särskilda statsbidrag, men även återinfört särskilda bidrag på områden där det tidigare fanns omfattande specialdestinerade bidrag, men där dessa infogades i det generella bidragssystemet under 1990-talet. Ofta är de nya specialdestinerade statsbidragen av mer temporär karaktär där man strävar efter att införliva bidraget i det generella statsbidraget efter en viss tid.

Det riktade statsbidraget till personalförstärkning inom skolsektorn (förordning 2001:36), allmänt känt som Wärnerssonpengarna, är ett exempel där staten har valt att återinföra ett särskilt statsbidrag inom en verksamhet som införlivades i det generella statsbidraget under 1990-talet. Regeringen beräknar (prop. 2001/02:1) att Wärnerssonpengarna ska kunna ingå i det generella statsbidraget år 2006.

Då man år 1994 växlade huvudmannaskap mellan landsting och kommuner enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) uppstod stora kostnadsskillnader mellan kommunerna för att hantera den nya uppgiften. Det ansågs nödvändigt att på nationell nivå jämna ut dessa kostnadsskillnader och därför infördes ett särskilt statsbidrag. Åren 2001 och 2002 har detta bidrag varit tvådelat, där kommunerna får ansöka om det ena bidraget som utgår för extra kostnadsbetungande LSS-uppgifter. Kommittén för nationell utjämnning av LSS-kostnader (SOU 2002:28) lämnade förslag till hur man kan utforma ett mer permanent bidrag. Arbetet kommer dock att fortsätta och målet är att finna en lösning som kan tas i bruk 1 januari 2004.

En annan typ av temporär och särskild statsbidragssatsning utgörs av det avtal som regeringen, efter förslag från Kommundelegationen, beslutade teckna med 36 kommuner och 4 landsting för att under 2000 ge dem en möjlighet att sänka sina bruttokostnader och uppnå ekonomisk balans senast 2002. En särskild utredare har fått i uppdrag att följa upp avtalet (dir. 2000:71) och avlägga rapport senast juni 2003.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 5

### 3.2 Utvecklingen under perioden 1992–2002 – sammanfattning och några siffror

Den övergripande utvecklingen av de svenska statsbidrags- och utjämningsystemen sammanfattas i tabell 3. Den stora förändringen i statsbidragssystemet var införandet av generella statsbidrag år 1993, då flertalet av de beloppsmässigt stora bidragen upphörde att vara öronmärkta och i stället började utgå som ett klumpsummebidrag per invånare. Från och med 1997 ingår även ett åldersbaserat bidrag i det generella statsbidraget.

Även utjämningsystemet har genomgått stora förändringar, där finansieringen numer är statsfinansiellt neutral, dvs. kommunerna finansierar systemet själva sinsemellan. Tidigare finansierade staten utjämnningen, med viss hjälp av kommunerna i form av skatteutjämningsavgifter. Efter 1993 är det framför allt utjämnningen av kostnadsskillnader som har genomgått de största förändringarna. Syftet med kostnadsutjämnningen är att jämna ut sådana skillnader mellan kommunerna som uppkommer på grund av strukturella skillnader, dvs. som kommunerna inte själva kan påverka. I reformen 1993 beräknades kostnadsutjämnningen med hjälp av den s.k. totalkostnadsmetoden där man förklarade kostnadsskillnaderna med hjälp av olika faktorer, t.ex. åldersstruktur, som sedan låg till grund för beräkningen av utjämningsbidraget. I nuvarande system beräknas utjämningsbidraget med hjälp av den s.k. standardkostnadsmetoden där kommunernas och landstingens verksamheter är indelade i olika delområden. För varje verksamhetsområde beräknas en standardkostnad som baseras på olika faktorer, t.ex. åldersstruktur (se tabellerna 1 och 2). En summering av alla standardkostnader utmynnar i kommunens respektive landstingets strukturkostnad.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 5

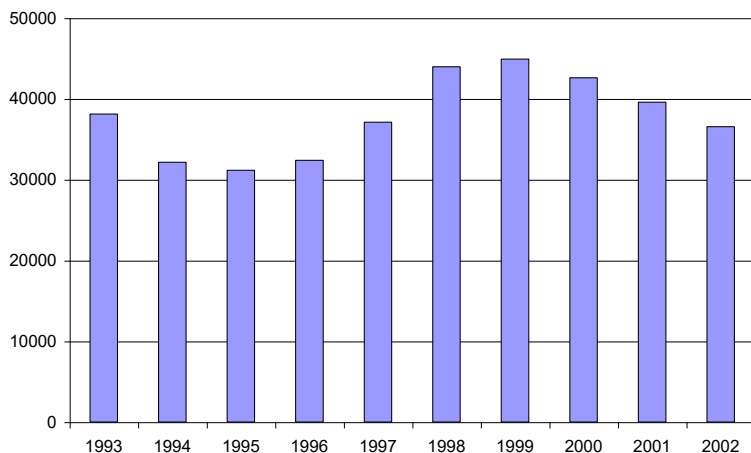
**Tabell 3. Sammanfattning av statsbidrags- och utjämningsystemen perioden 1986–2002**

	1986–1993	1993–1996	1996–2002
<i>Statsbidragen</i>			
<b>Beståndsdelar</b>	Specialdestinerade	Generella Specialdestinerade	Generella Specialdestinerade
<i>Utjämningsystemet</i>			
<b>Beståndsdelar</b>	Bidrag vid brist på skattekraft  Extra skatteutjämningsbidrag	Skatteinkomst-utjämnning  Utjämnning av strukturella skillnader <i>Metod: totalkostnad</i> Utjämnning för befolkningsminskning	Inkomstutjämnning  Kostnadsutjämnning <i>Metod: standardkostnad</i>  Införanderegler
<b>Finansiering</b>	Staten  Kommunerna betalar skatteutjämningsavgifter	Statsfinansiellt neutral  Självfinansierat av kommunerna via utjämningsbidrag och -avgifter som i princip summerar till noll	Statsfinansiellt neutral  Självfinansierat av kommunerna via utjämningsbidrag och -avgifter som i princip summerar till noll

1993 års kommunalekonomiska reform innebar att flera av de specialdestinerade bidragen omvandlades till att ingå i det generella bidragssystemet. År 1993 uppgick de generella bidragen till ca. 38 miljarder kr. Enligt figur 3 har statens utgifter för generella statsbidrag till kommunerna och landstingen under perioden 1995–1999 kontinuerligt ökat. Under de första åren på 2000-talet har dock tendensen varit den motsatta. Det generella bidragets utformning och användning har förändrats under perioden. Det generella statsbidraget användes de första åren till att finansiera kommunernas inkomstutjämnning, medan bidraget fr.o.m. 1996 utgår som ett klumpsummebidrag, kompletterat med en kompensation för åldersstruktur fr.o.m. 1997.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
.  
Bilaga 5

Figur 3. Generellt statsbidrag, netto för momsavgiften, 1993–2002,



**miljoner kronor (2002 års priser)**

Källa: Kommunförbundet. Egen bearbetning.

Not: För att fastprisberäkna har konsumentprisindex, KPI (2002=100), använts.

För åren 1996–2002 har vi också med hjälp av data från SCB möjlighet att dela upp det generella statsbidraget mellan kommuner och landsting. Vi bör notera att siffrorna i figur 3 och tabell 4 inte är fullt överensstämmande eftersom momsavgiften<sup>6</sup> inte är särredovisad i SCB:s data utan är inkluderad i det generella statsbidraget. Av de totala generella statsbidragen till kommuner och landsting går i genomsnitt 77 % till kommunerna.

**Tabell 4. Generellt statsbidrag till kommuner och landsting, inklusive momsavgiften, 1996–2002, miljoner kronor (2002 års priser)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Kommun</b>	47 667	52 735	60 913	63 306	61 903	60 299	58 556
<b>Landsting</b>	12 704	14 230	18 430	19 752	19 743	19 677	17 747
<b>Totalt</b>	60 371	66 965	79 343	83 058	81 646	79 976	76 303

Källa: SCB, Sveriges statistiska databaser, den offentliga sektorns finanser (kommunernas räkenskapsammandrag). Egen bearbetning.

Not: För att fastprisberäkna har konsumentprisindex, KPI (2002=100), använts.

Tabell 5 visar den genomsnittliga utvecklingen av inkomst- och kostnadsutjämnningen per capita för olika kommungrupper mellan åren 1996 och 2002. Mindre kommuner är i genomsnitt nettobidragstagare både i inkomst- och kostnadsutjämnningen medan mellanstora kommuner tenderar vara nettobidragsgivare. Detta gäller för både år 1996 och år 2002. Kommuner i skogslä-

<sup>6</sup> I det s.k. kommunkontosystemet, vilket infördes 1996, erhåller kommuner och landsting kompensation för mervärdesskatt som uppstår i icke-statlig verksamhet. Utbetalningarna från systemet finansieras av kommunerna och landstingen genom att de betalar in en fast avgift per invånare, dvs. en momsavgift.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 5



nen är nettobidragstagare i både inkomst- och kostnadsutjämningen och bidragen till dessa kommuner har i genomsnitt ökat under tidsperioden.

**Tabell 5. Utvecklingen av inkomst- och kostnadsutjämningen per capita 1996 och 2002 i fasta priser**

Kommuntyp	Antal kommuner i gruppen	Inkomst- utj., 1996	Kostnads- utj., 1996	Inkomst- utj., 2002	Kostnads- utj., 2002
<i>Befolkning</i>					
0 – 10 000	72	2890	2111	3550	3143
10 000 – 30 000	138	1500	-198	2048	412
30 000 – 100 000	68	-449	-725	-408	-722
100 000 –	11	-157	54	127	-331
<i>Region</i>					
Storstadslän	108	475	-578	562	-292
Skogslän	85	1811	2183	2775	3015
<b>Totalt</b>	<b>289</b>	<b>1319</b>	<b>256</b>	<b>1772</b>	<b>798</b>

*Källa:* SCB, Sveriges statistiska databaser, den offentliga sektorns finanser (kommunernas räkenskapsammandrag). Egen bearbetning.

Not: Fastprisberäkning med hjälp av KPI (2002=100). En negativ siffra i inkomst- respektive kostnadsutjämningen per capita innebär att kommunerna i gruppen i genomsnitt är nettobidragsgivare till systemet. I gruppen storstadslän ingår Stockholm, Skåne och Västra Götaland. I gruppen skogslän ingår Värmland, Dalarna, Gävleborg, Västernorrland, Jämtland, Västerbotten och Norrbotten.

### 3.3 Problem i statens bidragsgivning

#### 3.3.1 Statsbidrag och statlig styrning

Som framgår ovan har det genomförts omfattande förändringar i statsbidragssystemen i Sverige under 1990-talet. Den viktigaste förändringen är utan tvekan införandet av ett generellt bidragssystem och slopandet av flera specialdestinerade bidrag. Tanken med denna förändring i bidragssystemet var att förstärka den kommunala handlingsfriheten samt att öka effektiviteten i den offentliga sektorn. De tidigare omfattande specialdestinerade statsbidragen ansågs krångliga och byråkratiska. Inte minst bidragen på skolans område vittnar om detta. I stället ville man skapa ett enklare system, både för bidragsgivare och för mottagare. Slopandet av de specialdestinerade bidragen låg också i linje med statens förändrade styrning av kommunerna. Tidigare styrdes kommunerna via riktad resurstilldelning och detaljregleringar. Nu skulle kommunerna styras via nationella och lokala målsättningar vilka skulle kombineras med utvärderings- och uppföljningsinsatser inom respektive område.

Till saken hör också att lågkonjunkturen under 1990-talet innebar finansiella problem för många kommuner. Det generella bidragssystemet kombinerat med målstyrning gjorde det enklare för kommunerna att prioritera om verksamheterna för att på så vis kunna möta de finansiella problemen. I samband med att kommunerna minskade utgifterna på de välfärdspolitiska områdena introducerade staten nya statsbidrag. De s.k. Perssonpengarna som utgick fr.o.m. 1997 är ett exempel på nya statliga bidrag. Perssonpengarna var inte förenade med några villkor för användningen. Effekterna på de för kommunerna centrala områdena äldreomsorg och skola förefaller, åt-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 5

minstone inledningsvis, ha blivit små. Skolverket utvärderar löpande hur de extra tillskotten påverkar personaltätheten inom skolan. För åren 1997 till 1999 hade det statliga resurstillskottet endast små effekter på lärartätheten i landets skolor. För grundskolan ökade lärartätheten för dessa år med mellan 6 och 10 lärare per 10 000 elever (Skolverket, 2001). Om vi räknar om effekten på lärartätheten med utgångspunkt från Skolverkets undersökning avseende 1999 på elasticitetsform, erhålls en elasticitet på ungefär 0,12. Det innebär att en procents ökning i de generella statsbidragen ökar lärartätheten med 0,12 %.<sup>7</sup>

Genom att slopa flertalet specialdestinerade bidrag avhände sig staten ett viktigt politiskt styrmedel. Vi ser två delvis relaterade problem med övergången till det generella bidragssystemet vad gäller statens styrning av kommunerna. Det första problemet hänger samman med vad som tidigare sagts om externa effekter av kommunal verksamhet. Eftersom flera av de kommunala verksamheterna kan förmodas ha viktiga effekter på invånare i andra kommuner som i sin tur innebär att kommuner tenderar att tillhandahålla för liten kvantitet och/eller för dålig kvalitet av dessa tjänster, innebär en övergång till generella bidrag att kommuner inte längre stimuleras att upprätthålla den samhällsekonomiskt motiverade omfattningen av tjänsterna.<sup>8</sup> Detta resursfördelingsproblem måste därför lösas på andra sätt när stimulansbidrag avvecklas. I den nya styrningsform som introducerats, där staten utformar tämligen allmänt hållna mål för de kommunala verksamheterna och där kommunerna ska precisera målsättningarna i egna planer som senare ska kunna utvärderas, betonas över huvud taget inte denna problematik. Det är svårt att se hur man med målstyrning kan beakta de kommunexterna effekterna.<sup>9</sup>

En mer strikt reglering kan vara ett sätt att internalisera (helt eller delvis) en kommunextern effekt. Låt oss belysa detta med socialbidragsexemplet. Om staten inför en gemensam socialbidragsnorm finns det inga motiv till att byta kommun för att få högre bidrag. En nationell norm eliminerar således den externa effekten helt och hållet. Nackdelen med en gemensam norm är naturligtvis att kommunerna inte själva kan bestämma över normen, vilket är ofördelaktigt ur ett valfrihetsperspektiv. Kommunernas självbestämmande inskränks. Det kan också vara så att socialbidragsbehoven varierar mellan kommunerna beroende på att de har olika kostnadsläge. Ett statsbidragssy-

<sup>7</sup> Det finns inga motsvarande resultat för äldreomsorgen, se Riksdagens revisorer (2002c).

<sup>8</sup> Det är mycket svårt att empiriskt studera externa effekter i kommunsektorn, vilket bl.a. beror på att de externa effekterna inte är direkt observerbara. Ett sätt är att undersöka om det finns en rumslig korrelation (samvariation) mellan närliggande (grann) kommuner. Se Hanes (2002b) och Lundberg (2001) för studier av räddningstjänst- respektive fritids- och kulturutgifter i Sverige. I båda dessa studier finner man stöd för hypotesen att kommunala utgifter ”spiller över” till grannkommunerna.

<sup>9</sup> Riksdagens revisorer (2002b) noterar att riksdagen redan 1989 slog fast att ett villkor för likvärdig standard i skolan var ett specialdestinerat bidrag avsett att finansiera en betydande del av skolverksamheten. Ett specialdestinerat sektorsbidrag introducerades också 1991, men upphörde att gälla i och med att det generella statsbidraget infördes 1993.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 5

stem som innehåller matchningsbidrag har fördelen att kommunen alltid kan välja norm och samtidigt internalisera de externa effekterna. Ett sådant bidragssystem är således enklare att förena med det kommunala självstyret.

Det andra problemet med generella bidragssystem är att staten ibland är av åsikten att kommunerna tillhandahåller för lite eller för dålig kvalitet av en tjänst av andra skäl än de kommunexterna effekterna. Sådana inslag i rikspolitikerna är inte ovanliga. Ett exempel är skolan. Under lågkonjunkturåren sjönk lärartätheten i landets grundskolor. Mellan 1992 och 1995 sjönk lärartätheten från 8,6 till 7,9 lärare per 100 elever, dvs. med drygt 8 %. Detta var ett skäl till att staten tillförde kommunerna nya resurser. De medel som tillfördes för att kommunerna bättre skulle kunna uppnå de nationella målsättningarna hade, som tidigare nämnts, en begränsad effekt. Vad hade man kunnat åstadkomma med ett alternativt bidragssystem? Vi kan exemplifiera skillnaderna i bidragssystemens effekter med en jämförelse mellan de faktiska bidragens utfall och ett tänkt bidragssystem. Eftersom man från centralt håll har velat öka lärartätheten tänker vi oss att det alternativa systemet innebär en sänkning av arbetsgivaravgifterna för lärare i grundskolan. En lägre arbetsgivaravgift sänker arbetskraftskostnaden för lärare i kommunen, vilket leder till att fler lärare anställs.

För att kunna göra denna jämförelse är det därför nödvändigt att känna till hur pass känslig kommunernas efterfrågan på lärare är för ändringar i lönen. Det finns, så vitt vi vet, ingen studie som har försökt uppskatta lönekänsligheten för lärare på svenska data. Skolverket tillhandahåller emellertid jämförelsetal mellan landets skolor via sin hemsida<sup>10</sup>. Med utgångspunkt från data för år 2001 har vi med statistiska metoder skattat ett efterfrågesamband som anger hur en rad olika faktorer påverkar lärartätheten. Ett problem är att det inte existerar något egentligt lönekostnadsmått. Som approximation har vi därför använt kommunernas kostnader för undervisning som till största del innehåller lärarlöner. Det skattade sambandet innebär att den s.k. efterfrågeelasticiteten är  $-0,31$ . Det innebär att om undervisningskostnaden per lärare stiger med en % minskar lärartätheten med 0,31 %.<sup>11</sup> Elasticiteten som skattats här ligger i den högre delen av det intervall ( $-0,7$  till  $-0,2$ ) som erhållits vid skattningar från andra branscher, t.ex. industrin.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Adressen är <http://www.skolverket.se/fakta/statistik/index.shtml>.

<sup>11</sup> Den regressionskvation som skattats har följande utseende:

$LN(LÄRARTÄTHET) = -0,314 * LN(UNDERVISNINGSKOSTNAD PER LÄRARE) + ANDRA FAKTORER$ . Lärartäthet definieras som antal lärare omräknat till heltidstjänster per 100 barn och undervisningskostnaden per lärare har erhållits genom att beräkna denna med uppgifter om undervisningskostnaden per elev, antalet elever och antalet lärare. De andra faktorer som vi kontrollerar är invånardistans, andel lågutbildade, andel utländska medborgare, andel barn i kommunen i åldern 6 till 15 år, skattekraft, (logaritmen av) antal elever i kommunens grundskolor, samt andel elever som deltar i modersmålsundervisning. Samtliga parametrar förutom de associerade med andel lågutbildade, andel utländska medborgare och skattekraft är signifikant bestämda på 99-procentsnivån. Ekvationen har en förklaringsgrad på 0,37 och antalet observationer är 267.

<sup>12</sup> Se t.ex. Wikström (1996).

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 5

Antag att staten höjer det generella bidraget med en %. Med utgångspunkt från 1999 års undersökning av Skolverket (Skolverket, 2001) innebär detta att de generella statsbidraget höjs med 68 kr per invånare i genomsnitt för landets kommuner eller med drygt 600 miljoner kronor. Denna summa räcker för att minska lönesumman (undervisningskostnaden) för lärare med ungefär 2 %.<sup>13</sup> En rabatt på lönesumman med 2 % innebär att lärartätheten ökar med 0,62 %, vilket ska jämföras med 0,12 % (se ovan). Denna metod kan således ge en mer än fem gånger så stor effekt på lärartätheten som en höjning av det generella bidraget med motsvarande belopp. Det här innebär att staten kan åstadkomma samma styrande effekt med ett betydligt mindre bidragsbelopp än om generella bidrag tillämpas. Alternativt kan staten åstadkomma samma styrning som i fallet med generella bidrag och dessutom ge ut klumpsummebidrag som motsvarar mellanskillnaden.

Nya specialdestinerade bidrag har införts under senare delen av 1990-talet och i början av 2000-talet. Det faktum att nya specialdestinerade bidrag har införts är ett tecken på att staten inte klarar sig utan ekonomiska styrmedel i den kommunala sektorn. Behovet av att styra den kommunala sektorn kommer inte att minska i framtiden. Kommuner kommer även i fortsättningen att fatta beslut som rör många aktörer förutom de egna invånarna. Det är därför viktigt att de kommunala aktörerna ges incitament att tillhandahålla kommunala tjänster på ett för samhället optimalt sätt. Många kommuner hävdar att de specialdestinerade bidragen är förenade med en omfattande administration eftersom återrapportering och i vissa fall ansökning ska ske. Huruvida de administrativa utgifterna är omfattande eller inte beror naturligtvis på hur de specialdestinerade bidragen utformas. Det går att konstruera specialdestinerade (matchnings) bidrag med en minimal återrapportering till staten på samma sätt som de generella bidragen inte behöver återrapportering, t.ex. om bidrag ges som proportionella subventioner (t.ex. rabatter på arbetsgivaravgifterna). Det förefaller vara en mycket bättre metod än att betinga bidragsgivningen på att kommunen anställer mer pedagogisk personal som är fallet med Wärnerssonpengarna. Den senare typen av bidrag ger dessutom felaktiga incitament. De kommuner som i alternativfallet skulle ha minskat sin personal mest riskerar att över huvud taget inte få någon tilldelning, medan kommuner som är i litet behov får en medelsttilldelning som i allt väsentligt är densamma som ett klumpsummebidrag.

### 3.3.2 Temporära bidrag

Under de senaste åren har staten infört nya statsbidrag med avsikt att stimulera kommunernas tillhandahållande av vissa tjänster. Bidrag har utgått dels i

<sup>13</sup> Detta innebär att om de totala arbetsgivaravgifterna är 40 % kan de minskas med drygt 2,5 procentenheter. Notera också att denna beräkning bygger på data från 2001 och är inte helt jämförbar med Skolverkets undersökning som baseras på data från 1999. Det huvudsakliga felet är emellertid att lönesumman troligen är överskattad på grund av löneökningar mellan 2001 och 1999, vilket i sin tur innebär att sänkningen av arbetsgivaravgifterna är underskattad.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 5

syfte att förstärka de kommunala resurserna på vissa områden, t.ex. de s.k. Perssonpengarna, dels i form av speciella satsningar (IT i skolan, LIP). De specialdestinerade bidrag som införs avser att vara tidsbegränsade. I vissa fall avser man att inordna bidragen i det generella systemet efter en tid. I andra fall har bidragen varit tidsbegränsade och har därefter avvecklats. Frågan om man kan åstadkomma permanenta effekter med temporära bidrag har här stor betydelse. En förutseende kommunal beslutsfattare inser redan inledningsvis att bidraget är temporärt. Det är därför troligt att effekterna på de kommunala utgifterna blir små. Det är på så vis möjligt att de generella resurstillskotten haft små effekter eftersom de kan ha uppfattats som temporära. Temporära bidrag är också mindre fördelaktiga för den kommunala planeringen eftersom det skapar osäkerhet vad gäller den långsiktiga finansieringen. En risk med de temporära bidragen är således att de försvårar planeringen av den kommunala verksamheten.

Temporära bidrag innebär emellertid inte enbart negativa effekter på de kommunala verksamheterna. ITiS (IT i skolan) är ett exempel på projekt som bl.a. syftade till att höja kompetensen bland skolpersonal på informationsteknikområdet. Kompetenshöjande åtgärder av investeringskaraktär kan mycket väl ha positiva långsiktiga effekter. Det är emellertid för tidigt att uttala sig om huruvida denna satsning haft avsedd effekt. Troligen blandas här goda erfarenheter med mindre goda erfarenheter.

### 3.3.3 Beräkningsgrunder

I beräkningen av utjämningsbidragen använder man sig av olika faktorer för att söka förklara kostnadsskillnaderna mellan kommunerna respektive landstingen: se tabellerna 1 och 2. Dessa faktorer är utvalda för att de har en hög förklaringsgrad för kostnadsskillnaderna. Motiveringen till varför just dessa förklaringsfaktorer är valda är dock inte helt given. Systemet är fortfarande väldigt komplicerat och svårt att överblicka. Det lapptäcke av statsbidrag som finns gör det svårt att skapa en incitamentsstruktur som kommunerna och landstingen kan tolka och leder därför till osäkerhet.

Det generella statsbidraget är ett klumpsummebidrag per invånare som är lika för alla kommuner respektive landsting. Från och med 1997 utgår det generella bidraget även baserat på kommunernas åldersstruktur, där man tar hänsyn till andelen yngre och äldre i kommunen (Perssonpengarna). Åldersstrukturen är en viktig faktor i förklaringen av kostnadsskillnader mellan kommuner och ingår även som en faktor i olika delverksamheter (barnomsorg, grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg) vid beräkning av utjämning för kostnadsskillnader; se tabell 1. Både statsbidragssystemet och utjämningsystemet kompenserar därmed för åldersstrukturen i kommunerna. Till viss del är det svårt att undvika överlappningar i systemen, men det faktum att de finns innebär att det föreligger en risk att kommunerna överkompenseras. Överkompensation bör i möjligaste mån undvikas och i linje med Kommunala utjämningsutredningen (SOU 1998:151) anser vi att den typ av extra kompensation som Perssonpengarna innebär bör avvecklas.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 5

Det kostnadsmått som används vid beräkningarna för kostnadsutjämnningen är den kommunala baskostnaden. Denna beräknas med utgångspunkt från nettokostnaden där man korrigerar för:

- avgiftsskillnader (enbart för barn- och äldreomsorg)
- skillnader i statsbidrag som ska ingå i det generella bidragssystemet
- statens övertagande av bostadsbidragen
- ersättning mellan kommuner för grund- och gymnasieskolan
- olika redovisningsprinciper för kapitalkostnader
- driftskostnader redovisade som extraordinära poster i resultaträkningen
- skilda huvudmannaskap för kollektivtrafik och omsorger om utvecklingsstörda
- olika sätt att beräkna personalkostnader
- kostnader som övertagits i samband med äldreformen

Problemet med att använda kostnadsinformation är att det är just dessa skillnader man vill förklara och kompensera för. Kostnaderna har uppkommit i den kommunala verksamheten där man anpassat verksamheten med beaktan av bl.a. befintliga statsbidrag. Dessa bidrag ligger således implicit inbakade i kommunernas beteende. I en undersökning av Aronsson och Wikström (1995) presenteras resultat som visar hur de kommunala utgifterna hänger samman med utformningen av skatteutjämningsbidraget. Genom att jämföra de faktiska utjämningsbidrag som kommunerna erhöll enligt de system som gällde 1985 respektive 1990 med ett generellt bidrag, i samma beloppsstorlek, enligt 1993 års reform, beräknar de hur de kommunala utgifterna påverkas. Resultaten visar att de kommunala utgifterna skulle minska med i genomsnitt 7 % om man byter ut det utgiftsberoende proportionella utjämningsbidraget 1985 med ett generellt bidrag. År 1990 hade man infört en övre gräns (vid en utdebitering på 16 %) för det i övrigt utgiftsberoende proportionella utjämningsbidraget. Effekten på de kommunala utgifterna blir då mindre (minskar med i genomsnitt 0,7 %) om man inför ett generellt bidrag. Anledningen till den mindre effekten är att de flesta kommuner redan vid införandet av den övre gränsen befann sig över takets gräns. Resultaten av Aronssons och Wikströms beräkningar visar även att det är stor regional skillnad mellan kommunerna hur stor effekten på de kommunala utgifterna blir.

Det ovan presenterade exemplet visar att när man bygger upp ett statsbidrags- och utjämningsystem bör man även ta hänsyn till att kommunernas beteende och kostnader påverkas av redan befintliga bidrag och att vissa av förklaringsfaktorerna troligtvis kommer att vara korrelerade (samvariera) med bidragen. Om man utelämnar de befintliga statsbidragen vid analys av kostnadsskillnader kommer denna korrelation att skapa felberäkningar (bias) i de statistiska skattningarna, dvs. skattningen av kostnadsskillnaderna kommer i förväntan inte att vara korrekta (Aronsson och Wikström, 1995).

Redan Strukturkostnadsutredningen (SOU 1993:53) påpekade att det finns stora behov av enhetliga redovisningsprinciper för kommunerna för att på ett tillfredsställande sätt kunna beräkna kostnadsskillnader. Principer för den externa redovisningen har utvecklats, men dessa omfattar inte kommunernas interna kostnadsredovisning vilken varierar mellan kommunerna; se avsnitt

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 5

5.1. Från och med bokslutsåret 1995 genomgick den kommunala räkenskaps-sammanfattningen en omfattande omläggning. Det finns även en pågående utredning om offentlig statistikredovisning som förväntas bli klar under år 2003.

Det är i detta avsnitt även intressant att diskutera de införanderegler som införts i samband med omläggningarna av utjämningssystemen. Övergångs-reglerna fyller funktionen att undvika alltför stora förändringar i bi-drag/avgift för kommuner och landsting jämfört med tidigare år. Vid 1996 års reform av utjämningssystemet infördes övergångsregler som skulle gälla t.o.m. år 2004. Då systemet reviderades år 2000 infördes nya övergångsreg-ler. De kommuner som fått bidragsökning genom 1996 års förändring påverk-ades inte av de nya införandereglerna fr.o.m. 1999. Däremot påverkades kommuner och landsting med bidragsminskningar. ”Vid konstruktionen av de nya införandereglerna begränsas således den totala bidragsminskningen under hela införandeperioden till följd av systemomläggningen år 1996 och effekterna av de förändringar som utredningen föreslår till de belopp som tidigare fastlagts.”<sup>14</sup> Det blir naturligtvis svårt att genomföra större föränd-ringar i bidragssystemen utan att samtidigt lindra effekterna för de som drab-bas hårdast, men ett betydande problem med att införa övergångsregler vid revidering av utjämningssystemen är att bidragssystemen inte tillåts verka fullt ut. Det blir därmed svårt att utvärdera effekterna av själva bidragssy-stemen.

## 4 Inkomstbeskattningen

### 4.1 Förändringar i skattesystemet

År 1991 genomfördes vad som har kallats århundradets skattereform (prop. 1989/90:110). I reformen strävade man efter allmänt lägre skattesatser och bredare skattebaser. Vad gäller den personliga inkomstbeskattningen innebar skattereformen att man införde en helt ny skatteskala, där inkomster som understeg 180 000 kronor endast var aktuella för kommunal beskattning. I kompletteringspropositionen (prop. 1989/90:150) föreslog regeringen att kommunerna och landstingen genom en särskild avräkningsskatt skulle be-tala tillbaka en del av de tillskott som uppkom på grund av skattereformen. Avräkningsskatten fastställdes fram till år 1995. Uppföljningar av skattere-formen har bl.a. gjorts av Kommittén för utvärdering av skattereformen (SOU 1995:104) och Malmer m.fl. (1994).

Den 1 januari 1999 trädde lagen (1998:1477) om beräkning av viss in-komstskatt på förvärvsinkomster vid 2000 års taxering m.m. i kraft. Enligt lagen ska den fasta statliga skatten på 200 kronor som fysiska personer vid 2000 års taxering ska betala på sin förvärvsinkomst i stället tillfalla kommu-nerna (66,5%) och landstingen (33,5%). I förarbetena till lagen (prop. 1998/99:1 avsnitt 8.4, bet. 1998/99:FiU1, rskr. 1998/99:38) angavs att anled-

<sup>14</sup> SOU 1998:151, s. 207.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 5

ningen till omdirigeringen av skattemedel var att försäkra att ”utrymmet för skola, vård och omsorg inte ska minskas som en följd av den s.k. Törlingdomen”<sup>15</sup> (bet. 1998/99:FiU1, sid. 124). Staten styr inte hur kommunerna använder dessa medel.

#### 4.1.1 Skattestoppet 1991

I samband med skattereformen infördes en tillfällig begränsning av kommuners och landstingens (och även församlingars eller kyrklig samfällighets) rätt att ta ut skatt (lagarna 1990:608 och 1992:672). Detta s.k. skattestopp innebar att kommunerna och landstingen inte fick höja skattesatsen så att den översteg den skattesats som gällde för 1990. Om skattesatsen trots detta sattes högre än 1990 års nivå skulle fortfarande 1990 års skattesats gälla vid tillämpning av uppbördslagen (1953:272), lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt m.m. och även vid tillämpning av lagen (1988:491) om skatteutjämningsbidrag. Skattestoppet gällde för åren 1991, 1992 och 1993. Under perioden tilläts dock förändringar i utdebitering som gjordes för att kompensera för förändringar i huvudmannaskap.

För att förhindra alltför stora skattehöjningar när skattestoppet hävdes 1994 premierades de kommuner och landsting som inte höjde skattesatsen. Dessa fick behålla den del av skatteintäktsökningen som uppkom när man sänkte grundavdraget. De följande två åren, 1995 och 1996, tillämpade staten inga sanktioner gentemot skattehöjningar, vilket även ledde till höjda skattesatser. Försök att begränsa skattehöjningar gjordes för åren 1997-1999 genom att kommuner och landsting som höjde sin utdebitering fick minskade statsbidrag. Detta innebar i princip att kommunala skattehöjningar beskattades av staten.

#### 4.1.2 Skattebasdefinitioner

Kommunernas och landstingens skatteinkomster beror inte enbart på skattesatsen utan även på skatteunderlaget. Skattebasen har förändrats under den studerade tidsperioden dels på grund av naturliga konjunktursvängningar, dels för att skattebasdefinitionen fortlöpande har reviderats. Det senare beror bl.a. på att det genomförts förändringar i reglerna kring grundavdragen vid beräkning av beskattningsbar inkomst. Regeringen behandlade t.ex. i 2001 års ekonomiska vårproposition (prop. 2000/01:100:9 Kommunal ekonomi) förslaget om avskaffande av grundavdraget för folkpensionärer i samband med förändrade regler vid förtidspension. I samband med denna förändring höjdes bruttobeloppen (för att inte förändra nettoersättningen i försäkringen). Kommunernas skatteunderlag ökade därmed.

<sup>15</sup> Törlingdomen i Arbetsdomstolen (AD 109/1998) berör pensionsavtal för arbetstare hos kommuner och landsting.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

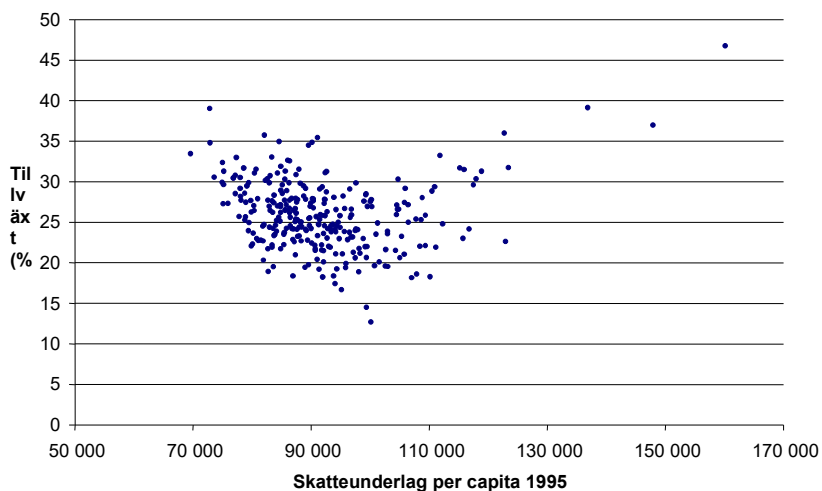
Bilaga 5



## 4.2 Utvecklingen av de kommunala skatteinkomsterna under senare år

Som vi tidigare har sett har skatteintäkternas andel av de kommunala intäkterna ökat under 1990-talet. Men har denna ökning varit densamma i alla kommuner eller skiljer de sig åt mellan kommuner? För att studera denna fråga lite närmare ska vi dela upp skatteintäkterna i dess beståndsdelar. Låt oss till att börja med titta på utvecklingen av de kommunala skattebaserna under senare år. Figur 4 visar tillväxten i de kommunala skattebaserna mellan åren 1995 och 2002.

**Figur 4. Tillväxt i kommunernas skatteunderlag 1995–2002 i fasta priser (procent)**



*Källa:* SCB, Sveriges statistiska databaser. Egen bearbetning.  
*Not:* Fastprisberäkning med hjälp av KPI (2002=100).

Om de kommunala skattebaserna per capita tenderar att bli mer jämnt fördelade över tiden, ska man observera ett negativt samband mellan tillväxten i skattebas och den initiala skattebasen (i vårt fall skattebasen 1995).<sup>16</sup> Det förefaller inte finnas något sådant enkelt samband i figur 4. I stället verkar det som om de kommuner som har lägst initial skattebas och de kommuner med högst initial skattebas har den största observerade tillväxttakten. Danderyd har högst tillväxttakt (46,5 %) följd av Täby, Aneby och Lidingö. Tre av de fyra kommunerna med högst tillväxt är också de tre rikaste kommunerna.

<sup>16</sup> Detta är tanken i den s.k. konvergenhypotesen. Det finns olika bakomliggande anledningar till varför skattebaserna skulle bli mer jämnt fördelade. En anledning är att produktiviteten i kommunerna blir mer lika och en annan anledning är att befolkningen flyttar mellan kommuner. I vårt datamaterial kan vi inte skilja mellan vilken av dessa två faktorer som betyder mest för utseendet av figur 4. Oavsett om produktivitet eller migration är förklaringen kvarstår det faktum att det är stor variation mellan tillväxten i kommunernas skatteunderlag.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 5

Aneby tillhör de fattigaste. Lägst tillväxt har Burlöv haft (12,5 %). Det är således en väldigt stor variation i tillväxten i skatteunderlag mellan landets kommuner. Det är också noterbart att skatteunderlaget vuxit förhållandevis mycket under denna period. Skälet är inte att starttidpunkten 1995 var ett lågkonjunkturår. Det är framför allt de senaste tre åren som tillväxten i skatteunderlag bland kommunerna varit som störst.

**Tabell 6. Utvecklingen av de kommunala skatteunderlagen per capita 1995–2002 i fasta priser**

Kommuntyp	Antal kommuner i gruppen	Skatteunderlag per invånare 2002	Tillväxt 1995–2002, %
<i>Befolkning</i>			
0 – 10 000	72	107 012	26,6
10 000 – 30 000	138	114 349	25,9
30 000 – 100 000	68	126 526	25,0
100 000 –	11	124 261	23,0
<i>Region</i>			
Storadslän	108	122 068	26,5
Skogslän	85	110 498	23,6
<b>Totalt</b>	<b>289</b>	<b>115 764</b>	<b>25,7</b>

*Källa:* SCB, Sveriges statistiska databaser. Egen bearbetning.

Not: Fastprisberäkning med hjälp av KPI (2002=100). I gruppen Storadslän ingår Stockholm, Skåne och Västra Götaland. I gruppen Skogslän ingår Värmland, Dalarna, Gävleborg, Jämtland, Västernorrland, Västerbotten och Norrbotten.

Tabell 6 visar utvecklingen i de kommunala skattebaserna mellan 1995 och 2002 i fasta priser för olika kommungrupper. Av tabellen framgår att skattebästillsväxten i genomsnitt är något högre bland de små kommunerna än bland de stora kommunerna. Den är också högre i storadsområden än i skogslän.

**Tabell 7. Skattesatser 1995 och 2002 i kommuner och landsting**

Kommuntyp	Kommuner		Landsting		Totalt	
	1995	2002	1995	2002	1995	2002
<i>Befolkning</i>						
0 – 10 000	20,0	21,8	11,0	10,0	31,0	31,7
10 000 – 30 000	19,6	21,2	11,1	10,0	30,7	31,2
30 000 – 100 000	19,2	20,7	11,1	9,9	30,3	30,6
100 000 –	19,4	20,7	10,9	9,9	30,4	30,6
<i>Region</i>						
Storadslän	18,9	20,4	11,1	10,0	30,0	30,4
Skogslän	20,5	22,2	10,8	10,0	31,3	32,2
<b>Totalt</b>	<b>19,6</b>	<b>21,2</b>	<b>11,1</b>	<b>10,0</b>	<b>30,7</b>	<b>31,2</b>

*Källa:* SCB, Sveriges statistiska databaser. Egen bearbetning.

Not: Fastprisberäkning med hjälp av KPI (2002=100). I gruppen Storadslän ingår Stockholm, Skåne och Västra Götaland. I gruppen Skogslän ingår Värmland, Dalarna, Gävleborg, Jämtland, Västernorrland, Västerbotten och Norrbotten.

Den andra komponenten, de kommunala skattesatserna återges i tabell 7. Som framgår av tabellen har de primärkommunala skattesatserna stigit under perioden 1995–2002. Ökningarna har dessutom varit jämnt fördelade. Under samma period har landstingens skattesatser minskat med ungefär 1 procentenhet. Sammantaget innebär detta att de totala kommunala skattesatserna

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 5

har ökat något. Störst ökning noteras för invånare i kommuner i glest befolkade områden och i kommuner med liten befolkning.

### 4.3 Skattebasdelning orsakar problem

Den kommunala beskattningsrätten är fastslagen i lag och den kommunala inkomstskatten utgör den absolut viktigaste inkomstkällan för kommunerna och landstingen, se figur 1 och 2. Under perioden 1991–1993 begränsade staten kommunernas möjlighet att höja inkomstskattesatsen över 1990 års nivå. Därefter, 1997–1999, beskattade staten kommunala skattehöjningar. Sådana åtgärder får flera effekter. Om kommuner är medvetna om att staten kan införa skattestopp kommer risken för skattebegränsningar att ha effekter på de kommunala beslutsfattarnas skattesatsbeslut. De kan antingen tendera att bli mer försiktiga i att höja kommunalskatten, dvs. en disciplinerande effekt, eller så kan de höja skatten medvetna om att ett skattestopp införs (överkompenserande beteende). Det är naturligtvis svårt att avgöra om skattestoppet haft en disciplinerande effekt på kommunernas skattebestämning med utgångspunkt från tabell 7. En skatt på skattesatsföranledda intäktsökningar fungerar som en relativ prisförändring mellan kommunala utgiftsökningar och privata utgiftsökningar. Man bör därför förvänta sig att fler kommuner drar sig för att höja skatten under en sådan regim. Vad som följer efter det att staten avvecklade begränsningarna ska vara osagt, men det förefaller som om beskattningen är ett område där staten har stort inflytande på kommunernas beteende.

Det finns goda skäl för staten att införa begränsningar i statens och landstingens beskattningsfunktioner. Huvudskälet är att de delar samma skattebas och att de därför tenderar att hålla skattesatsen för högt av de skäl som angavs i avsnitt 2.3. Skattestoppet som infördes 1991 var en konsekvens av skattereformen där oro förelåg för att kommunerna skulle höja skattesatserna. Om staten avser begränsa kommunernas skatteuttag, är det emellertid enklare att introducera en permanent skatt på skatteinkomster för att internalisera den vertikala externa effekt som uppstår på grund av skattebasdelning. Alternativen till en sådan policy som har föreslagits i litteraturen är att antingen introducera ett bidrag som ger varje nivå hela skatteintäkten (kombinerat med klumpsummeavgifter till staten) eller att begränsa beskattningsrätten till en nivå i den offentliga organisationen (kombinerat med klumpsummebidrag).<sup>17</sup>

De kommunala skatteinkomsterna har ökat under det senaste decenniet. Skattebaserna har breddats bl.a. i och med slopandet av grundavdraget för folkpensionärer. Detta har bidragit till att kommunerna kunnat hålla en i genomsnitt hög skattebastillväxt under perioden. Långsiktigt finns det emellertid problem med den ojämna skattebastillväxten över landets kommuner.

<sup>17</sup> Se Aronsson och Wikström (2001, 2003), Boadway och Keen (1996), samt Dahlby (1996) för diskussioner av dessa olika politikalternativ. Andersson m.fl. (2002) och Goodspeed (2002a, 2002b) studerar skatteinteraktion empiriskt.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 5

Det förfaller som om en stor del av kommunerna med lägre tillväxt också har en sämre befolkningstillväxt som innebär att de över tiden kommer att bli än mer beroende av bidragen från staten. Vi förutsätter således att skillnaden mellan kommunerna kommer att fortsätta att öka. Om så är fallet kommer större krav att ställas på utjämningsystemet. Detta är inte oproblemiskt. För det första innebär den fortsatta strukturomvandlingen att utjämningsystemen kontinuerligt måste förändras för att tillgodose horisontella rättviseaspekter. Ett långsiktigt hållbart utjämningsystem ter sig mot den bakgrunden närmast som ett önsketänkande. För det andra ökar risken att det uppstår konflikter mellan kommunerna, eftersom vissa kommuner kan komma att behöva bidra med ännu mer pengar för att finansiera de kommuner som har problem.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 5

## 5 Ekonomisk förvaltning och kontroll

### 5.1 Förändringar i kommunernas ekonomiska förvaltning

#### 5.1.1 Balanskravet

Förmögenhetsskyddet lagfästes i 1953 års kommunallag. Förmögenhetsskyddet stadgade att kommunens fasta och lösa egendom bör förvaltas så att dess förmögenhet inte minskar i värde. I praktiken innebar detta att man inte borde finansiera löpande verksamhet med lån. Förmögenhetsskyddet ansågs länge som en bra princip och kvarstod i kommunallagen fram tills den nya lagen introducerades 1991. Skälet till att förmögenhetsskyddet slopades var framför allt att det upplevdes som stelbent. Regeringen ansåg att kommuner vid vissa tillfällen måste få använda sina resurser på ett friare sätt än vad regeln föreskrev. Förmögenhetsskyddet var inte heller tvingande, och i praktiken hade redan försäljningar av fasta tillgångar i några kommuner kommit att ifrågasätta förmögenhetsskyddet. I den nya kommunallagen (1991:900) ersattes förmögenhetsskyddet med en formulering om god ekonomisk hushållning. Regeringen var medveten om att en ökad ekonomisk frihet för kommunerna kunde få oönskade effekter. Redan i kommunallagspropositionen (prop. 1990/91:117) angavs att en ny reglering inte var utesluten. Det dröjde emellertid till 1997 innan balanskravet infördes i kommunallagen (lag 1997:615).

I kommunallagen från 1977 fanns också en regel om att budgeten skulle vara balanserad. Detta var en teknisk konstruktion som inte hade någon reell betydelse. Den nya regeln om budgetens balans innebär att kommunernas intäkter måste överstiga kostnaderna. När underskott uppstår ska det egna kapitalet återställas under de två närmast följande åren, såvida det inte föreligger synnerliga skäl. Enligt propositionen ska avvikelser från balanskravet vara mycket väl motiverade och i enlighet med god ekonomisk hushållning (prop. 1996/97:52). Balanskravet började tillämpas fr.o.m. år 2000.

#### 5.1.2 Redovisning

Kommunernas redovisning har inte varit reglerad i lag. I stället har redovisningspraxis vuxit fram, från början med de existerande kontoplanerna för

industrin som förebild. Kommun- och Landstingsförbunden har spelat en viktig roll för utvecklingen av den kommunala redovisningen. I mitten av 1980-talet utarbetade de ett förslag till en ny redovisningsmodell för kommuner och landsting. Den då existerande redovisningsmodellen ansågs otidsenlig och krånglig. Den nya modellen avsåg att förenkla den externa redovisningen och att anpassa den till redovisningen för företag. Den förenklade redovisningsmodellen fick stort genomslag och användes under 1990-talet utan modifieringar av de flesta kommuner. I kommunallagspropositionen diskuterades frågan om lagstiftning för den kommunala redovisningen, men kommunallagen kom att innehålla endast allmänna rekommendationer. I propositionen till den kommunala redovisningslagen (prop. 1996/97:52) och i förarbetena angavs flera skäl till att den kommunala redovisningen skulle lagfästas. Ett viktigt skäl var just balanskravet. Regeringen ansåg att ett balanskrav krävde en uppstramning med tydliga regler om den externa redovisningen. Man beförde att den redovisningspraxis som vuxit fram kunde komma att ifrågasättas när ett striktare krav på budgetbalans introducerades. Ett annat skäl var att öka trovärdigheten för kommuner och landsting gentemot kreditmarknaden. Otydliga redovisningsbestämmelser anses försvåra kreditbedömningar. Regeringen ansåg också att behovet av jämförbarhet mellan kommuner och landsting var stort och i tilltagande.

De redovisningsregler som tidigare var lagfästa ingick i kommunallagen. De var allmänt hållna, och ett syfte var att ge kommunerna och landstingen stor frihet att utforma redovisningen baserat på den praxis som vuxit fram. I och med införandet av den kommunala redovisningslagen (lag 1997:614) förtydligades kraven på redovisning. De två viktigaste skillnaderna gentemot tidigare regler var dels att uppställningen av resultaträkningen reglerades så att resultatberäkningar kunde ske på ett enhetligt sätt, dels att vissa gemensamma värderingsprinciper infördes, t.ex. vad gäller värdering av tillgångar samt avsättningar för pensionsförpliktelser.

Den interna kommunala redovisningen regleras inte av den kommunala redovisningslagen. Den interna redovisningen är i stället reglerad i kommunallagen. Nämnder ska föra räkenskaper över de medel de förvaltar (8 kap. 14 §). I övrigt anges inte några regler för den interna redovisningen. Det bör emellertid nämnas att redan den redovisningsmodell som rekommenderades av Kommun- och Landstingsförbunden på 1980-talet innehöll regler om driftsredovisningen i det redovisningsreglemente som då föreslogs. Dessutom fanns ett förslag på indelning i utgiftsprogram för kostnadsredovisningen. Dessa rekommendationer torde ha haft stort genomslag redan under 1980-talet.

## 5.2 Kommunernas underskott under de senaste åren

Under slutet av 1990-talet gick många kommuner med underskott. Tabell 8 beskriver hur utvecklingen av kommunernas underskott förändrats under de senaste fyra åren. En majoritet av kommunerna hade underskott under åren 1998–1999. I och med införandet av balanskravet år 2000 sjönk antalet kommuner med underskott till 111 stycken och antalet sjönk ytterligare 2001. Av tabellen framgår också att de genomsnittliga underskotten tenderat

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 5

att öka något, men att kommunsektorn som helhet visar ett överskott. Underskotten är alltså inget generellt problem. Man bör också observera att ett minskat antal kommuner med underskott under de två senaste åren inte nödvändigtvis innebär att kommunernas ekonomiska problem minskar över tiden. En trolig effekt av att balanskravet annonserades 1997 men började tillämpas år 2000 är att flera kommuner valde att underbalansera budgeten under 1998 och 1999. Det är emellertid svårt att göra exakta jämförelser över tiden som kan stärka ett sådant resonemang, eftersom den kommunala redovisningen lagstiftades under samma period och redovisningsskillnaderna mellan kommuner under perioden före 1998 kan ha varit omfattande.

**Tabell 8. Kommunernas budgetunderskott 1998–2001**

	1998	1999	2000	2001
Antal kommuner med underskott	165	182	111	87
Genomsnittligt underskott bland kommuner med underskott (kr/inv)	-890	-910	-820	-1150
Kommunsektorns samlade överskott (kr/inv)	-50	300	970	1250

*Källa:* SCB, Sveriges statistiska databaser (kommunernas räkenskapsammandrag). Egen bearbetning.

Låt oss ytterligare studera gruppen av kommuner med underskott. Ett balanskrav kan utformas på olika sätt. Med ett strikt balanskrav menar vi att ett underskott under en period måste innebära att kommunen går med överskott under ett senare år så att budgeten sett över en längre period balanserar. Detta ska jämföras med ett mindre strikt krav där ett underskott ett år ska täckas i ett senare skede, men där det inte finns något uttryckligt krav att kommunen går med ett överskott ett senare år.<sup>18</sup> Distinktionen är viktig därför att det i det senare fallet är möjligt att skjuta (rulla) underskotten framåt i tiden så att man varje år täcker underskottet året innan men för varje år skapar ett nytt underskott. Utformningen av den svenska regleringen innebär att rullande underskott inte kan hindras. En intressant fråga är därför att studera om det är mer eller mindre troligt att de svenska kommunerna kommer att utnyttja möjligheten att rulla underskott. Om balanskravet gäller enligt vår strikta definition, ska en kommun som gått med underskott år 2000 reglera detta senast år 2002 och dessutom balansera utgifter och inkomster sett över hela perioden 2000–2002. Utifrån kommunernas räkenskapsdata kan man därför få en uppfattning om hur många kommuner som måste gå med överskott år 2002 för att uppfylla strikt balans för perioden som helhet. Tabell 9 visar hur många kommuner som underbalanserade budgeten år 2000. Dessutom visar tabellen hur många kommuner som inte redovisade ett motsvarande överskott år 2001. Slutligen ges det genomsnittliga kvarstående underskottet i den sistnämnda gruppen.

<sup>18</sup> För ytterligare klassificeringar av olika typer av balanskrav, se Bohn och Inman (1996).

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 5

**Tabell 9. Antal kommuner med underskott år 2000 och antal kommuner som inte reglerat underskottet år 2001**

Kommungrupp	Antal kommuner i gruppen	Antal med underskott 2000	Antal med kvarstående underskott 2001	Kvarstående underskott (kr/inv)
<i>Befolkning</i>				
0 – 10 000	72	36	34	-1710
10 000 – 30 000	138	60	45	-1910
30 000 – 100 000	68	13	8	-660
100 000 –	11	2	0	0
<i>Region</i>				
Storstadslän	108	24	15	-850
Skogslän	85	42	39	-1920
<b>Totalt</b>	<b>288</b>	<b>111</b>	<b>87</b>	<b>-1710</b>

*Källa:* SCB, Sveriges statistiska databaser (kommunernas räkenskapsammandrag). Egen bearbetning.

Not: I gruppen Storstadslän ingår Stockholm, Skåne och Västra Götaland. I gruppen Skogslän ingår Värmland, Dalarna, Gävleborg, Jämtland, Västernorrland, Västerbotten och Norrbotten.

Totalt sett är det 87 av 111 kommuner som har ett kvarstående underskott. I genomsnitt är underskottet ungefär 1 700 kronor per invånare. Av tabellen framgår att det finns stora skillnader mellan olika kommungrupper. Bland små kommuner (med färre än 10 000 invånare) gick hälften av kommunerna med underskott år 2000. Nästan samtliga av dessa har inte redovisat motsvarande överskott 2001. Andelen kommuner med kvarstående underskott är mindre i kommuner med fler invånare. Uppdelningen på storstadslän och skogslän visar att underskottsproblemen är större i skogslänen. Endast 3 av de 42 kommuner som hade underskott år 2000 har redovisat ett motsvarande överskott år 2001. Detta hänger naturligtvis samman med att många glesbygdskommuner under lång tid haft problem av strukturell art. Framför allt brukar man anföra att små kommuner i glesbygd har svårt att ta till vara de stordriftsfördelar som anses föreligga i den offentliga tjänsteproduktionen. De i genomsnitt stora kvarstående underskotten i många kommuner gör det mindre troligt att de betar sig som om de balanserar budgeten över en längre period.

### 5.3 Balanskravet och den nuvarande budgetdisciplinen

Som vi har sett ovan brottas många kommuner med underskott, och de flesta av dessa kommuner förefaller inte kunna balansera budgeten under treårsperioden 2000–2002. Det är därför rimligt att ställa sig frågan vad som händer om kommuner inte klarar balanskravet. Av kommunallagen framgår det att beslut om reglering ska fattas i budgeten senast det andra året efter det år då det negativa resultatet uppkom. Endast om synnerliga skäl finns kan kommunen välja att inte reglera underskottet. I propositionen (prop. 1996/97:52) diskuteras när synnerliga skäl kan anses föreligga. Synnerliga skäl ska vara förenliga med god ekonomisk hushållning. Detta finns diskuterat i förarbetena till kommunallagen (prop. 1990/91:117). I propositionen om balanskravet ges några exempel på situationer när synnerliga skäl kan anses föreligga.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 5

Detta gäller exempelvis när en kommun byggt upp buffertar som avsetts att täcka eventuella framtida intäktsförluster. Ett annat exempel är att realisationsförluster, t.ex. vid avyttring av fastigheter, kan anses vara ett synnerligt skäl. Det är emellertid tydligt att huruvida synnerliga skäl föreligger eller inte avgörs från fall till fall.

Frågan om hur synnerliga skäl ska tolkas är viktig eftersom den är kopplad till de sanktionsmöjligheter som finns om balanskravet överträds. I förarbetena diskuteras också frågan om vilka sanktionsmöjligheter som kan tillämpas. Där anges att vad som är synnerliga skäl inte primärt är en fråga som bör avgöras i domstol. I stället är tanken att synnerliga skäl är en lokal bedömning och att frågan om laglighet prövas i den politiska processen, varmed ska förstås att det är det lokala politiska ansvaret som ska prövas. Det innebär, så vitt vi förstår, att lagligheten i vad som kan anses vara synnerliga skäl avgörs internt inom kommunen.

Överträdelser av balanskravet kan inte enbart ses som en kommunintern fråga. Skälet är att staten ytterst bär ansvaret för att kommuner och landsting utför de samhällsuppgifter som de är ålagda. Genom att lagligheten kan avgöras av kommunen själv, kan balanskravet komma att uppfattas som en mjuk begränsning av kommunernas ekonomi och därmed komma att inte beaktas på ett seriöst sätt. Frågan är starkt relaterad till nationers budgetunderskott och till de regler om budgetunderskott som finns inom EU. Trots att nationerna har en större grad av autonomi gentemot EU än vad kommunerna har gentemot staten, har man i EU valt en väg med tydligare sanktionsregler än vad som gjorts i Sverige. Dessutom är det uppenbart att de svenska kommunerna utvecklas väldigt olika. En stor del av glesbygdskommunerna är på tillbakagång, medan de rikaste kommunerna uppvisar stora skattebasökningar. Det innebär att budgetbalansproblemen kan komma att förvärras om inte staten griper in med nya bidrag. Väljarnas möjlighet att utkräva ansvar ska ses mot bakgrunden att de kan komma att föredra ett underskott med en potentiell kompensationsmöjlighet från staten före en ekonomi i balans. Detta minskar ytterligare trovärdigheten i balanskravet. Förutom de synnerliga skäl som kan anföras, är det också möjligt att skjuta underskotten framför sig. Detta har bl.a. diskuterats i Ekonomiförvaltningsutredningens betänkande (SOU 2001:76).

Det finns mycket lite empirisk forskning kring underskottsproblem i de svenska kommunerna och speciellt kring effekterna av olika restriktioner som avser att förhindra underskott. Petterson-Lidbom och Wiklund (2002) är ett undantag. De studerar bl.a. om det finansiella sparandet i kommunerna ett år beror på det finansiella sparandet året innan. En jämförelse mellan perioderna 1978–91 och 1992–99 ger resultatet att benägenheten att överföra såväl överskott som underskott till nästa år var högre under den tidiga perioden. Att benägenheten att överföra underskott är större under en mindre restriktiv period kan synas förvånande. En förklaring är att skattestoppen faktiskt haft en disciplinerande effekt på kommunernas beteende i att dämpa utgifterna för problemkommuner eftersom skattesatserna inte kunnat höjas under åren då skattestoppet gällde. Författarna redovisar också några resultat från andra länder och från internationella jämförelser. Resultat baserade på data för de amerikanska delstaterna tyder på att kommuner med strikta ba-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 5



lanskrav har en snabbare anpassning efter ekonomiska störningar i jämförelse med andra kommuner. Studierna visar också att budgetunderskotten och utgifterna är mindre under strikta balanskrav.

För att ett krav på budgetbalans ska vara verkningfullt måste det vara tydligt med väl definierade sanktionsmöjligheter. Om kravet på budgetbalans är otydligt går hela poängen förlorad, nämligen att åstadkomma stabilitet i de offentliga skulderna. Kombinationen av tydliga regler och sanktioner är sättet på vilket kommunens handlingsfrihet kan bakbindas för att uppnå stabilitet. I den mån ett balanskrav ska finnas är det därför nödvändigt att införa tydligare sanktioner. Ett exempel på sanktioner som tillämpas i EU är böter. Böter innebär att överträdelser av balanskravet blir kostsamma för kommunen, vilket rimligen leder kommunerna till att undvika överträdelser i högre utsträckning. En annan möjlighet är tvångsförvaltning. Tvångsförvaltning är ett sätt att begränsa handlingsutrymmet för politiker som har som huvudsaklig målsättning att bli omvalda, eftersom det är ett reellt hot mot deras framtida möjligheter. Tvångsförvaltning är naturligtvis en extrem åtgärd.

Krav på budgetbalans är inte nödvändigtvis förenliga med villkor för bidragsgivning. En kommun som går med underskott kan få svårigheter när det gäller att erhålla statsbidrag om de är betingade på ökning i servicenivån. Wärnerssonpengarna är ett exempel på när underskott inte är förenliga med bidrag. Kommuner som måste spara pengar för att uppfylla balanskravet kan komma att stå utanför i medelstillelningen. Denna målkonflikt är mycket olycklig eftersom den sänder olika signaler till de förtroendevalda i kommunerna.

Ett problem som vi tidigare berört är att statliga räddningsaktioner i sig kan påverka budgetdisciplinen. Riksdagens revisorer har tidigare anfört argument mot det statliga stödet till kommuner med ekonomiska problem.<sup>19</sup> Det huvudsakliga motivet är att stöd inbjuder till finansiellt risktagande och att det inte är förenligt med kommunalt ansvarstagande. Det är rimligt att tro att särskilda stödinsatser har sådana effekter. Samtidigt finns det ett mer grundläggande problem förknippat med statens roll som garant för de 'underlydande' nivåerna som gör att staten i slutändan ändå ansvarar över kommunerna. Det senare kan innebära att staten har svårt att avstå bidragsgivning. Ett särskilt problem som ägnats lite uppmärksamhet är de metodmässiga problem som finns när det gäller att avgöra vilka kommuner som förtjänar särskilda bidrag.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 5

<sup>19</sup> Se Riksdagens revisorer (2001).

## 6 Avgifter

### 6.1 Förändringar i reglerna för kommunernas avgifter under senare år

Principer för kommunernas avgiftsuttag regleras dels i kommunallagen, dels i de lagar och förordningar som gäller för de enskilda kommunala verksamheterna. I kommunallagen kan två huvudprinciper för avgiftsbestämning härledas. Den första är självkostnadsprincipen (8 kap. 3b §). Självkostnadsprincipen innebär att kommunerna inte får ta ut avgifter som överstiger självkostnaden för verksamheten. Den andra principen, likställighetsprincipen, kan härledas ur den allmänna regeln om likabehandling. ”Kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.” (2 kap. 2 §). Strikt tillämpad innebär denna princip att man inte kan differentiera avgifter med avseende på lokalitet. Det skulle t.ex. inte vara möjligt att ha olika avgifter för kommunala bad i olika delar av kommunen. Som framgår av lagregeln finns möjlighet för undantag från denna regel, varför dess faktiska tillämpning varierar. Det kan exempelvis vara motiverat att differentiera avgifter med utgångspunkt från olika kostnadsstruktur i olika delar av kommunen eller landstinget. En stor del av kommunernas avgifter rör s.k. naturliga monopol. Vatten- och avloppstjänster finansieras huvudsakligen via avgifter. Även renhållningstjänster och kommunikationstjänster finansieras vanligen via taxor. Dessa tjänster produceras ofta via kommunala bolag eller via entreprenader.

Vad gäller de speciallagsreglerade verksamheterna finns särskilda regler för avgiftsättning. Det är också inom denna kategori som staten förändrat kommunernas finansiering under senare tid. Särskilt inom två utgiftsprogram har staten introducerat regler som påverkar kommunernas avgiftsuttag. Det första är barnomsorgen. Den s.k. maxtaxan inom förskola och skolbarnomsorg introducerades fr.o.m. år 2002 och innebär att kommunerna har rätt till statsbidrag under förutsättning att de tillämpar statliga regler om maximala avgifter som ges i förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnomsorg. I förarbetena till maxtaxereformen (prop.1999/2000:129) anförs två huvudsakliga skäl till införandet av avgiftstak. För det första har variationen i avgifter mellan landets kommuner varit stor. För en normal tvåbarnsfamilj var variationen mellan kommunen med högst avgift och kommunen med lägst avgift så stor som 50 000 kronor per år (prop. 1999/2000:129, s. 14). För det andra har kommunernas avgiftskonstruktioner, där avgifterna ofta varit inkomstrelaterade, inneburit betydande marginaleffekter för enskilda familjer. Maxtaxan inom barnomsorgen är frivillig. Endast två kommuner valde att avstå när den infördes 2002.

Även inom äldreomsorgen har en maxtaxa införts genom att reglerna för avgifter inom hemtjänst, dagverksamhet och särskilt boende har skärpts i socialtjänstlagen (2001:453). Förändringen, som genomfördes den 1 juli 2002, innebär dels att en högsta avgift får tas ut för dessa verksamheter, dels att förbehållsbeloppen, dvs. de medel som garanteras omsorgstagarna, höjs. I likhet med avgiftsbegränsningarna inom barnomsorgen avser regeringen att

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

·  
Bilaga 5

kompensera bortfallet i intäkter som följer av högkostnadsskyddet och av ändringarna i förbehållsbeloppen.

## 6.2 Kommunernas avgifter i barnomsorgen och äldreomsorgen under de senaste åren

Tabell 10 visar utvecklingen av den genomsnittliga avgiftsfinansieringsgraden i barnomsorgen mellan åren 1996 och 2001. Ju fler invånare som finns i kommunen desto större del av barnomsorgens kostnader finansierades år 2001 med avgifter. Detta mönster gäller i varje fall upp till en viss gräns på kommunstorleken. Då kommunernas befolkningmängd överstiger 100 000 invånare är avgiftsfinansieringsgraden (17 %) ungefär lika hög som för de kommuner med allra minst antal invånare (16,8 %). Den största tillväxten i avgiftsfinansieringsgrad återfinns bland mellanstora kommuner, men i övrigt har tillväxten varit ungefär lika hög i alla kommungrupper.

Den största skillnaden mellan kommungrupper finns mellan kommuner i storstads- och skogslän. År 2001 finansierade kommuner i storstads- länen i genomsnitt 34 % mer av sina kostnader i barnomsorgen med avgifter jämfört med kommuner i skogslän. Även tillväxten i avgifternas betydelse har i genomsnitt varit högre för kommuner i storstads- länen.

**Tabell 10. Utvecklingen av den genomsnittliga avgiftsfinansieringsgraden i barnomsorgen, 1996–2001**

Kommuntyp	Antal kommuner i gruppen	Avgiftsfinansieringsgrad 2001, %	Tillväxt 1996-2001, %
<i>Befolkning</i>			
0 – 10 000	57	16,8	24,0
10 000 – 30 000	125	18,0	23,8
30 000 – 100 000	62	20,3	28,8
100 000 –	11	17,0	23,3
<i>Region</i>			
Storstads- länen	97	20,6	27,2
Skogslän	70	15,4	23,4
<b>Totalt</b>	<b>255</b>	<b>18,3</b>	<b>25,1</b>

*Källa:* Skolverket: [http://www.jmftal.artisan.se/frame\\_ex.htm](http://www.jmftal.artisan.se/frame_ex.htm). Egen bearbetning.

Not: I gruppen Storstads- länen ingår Stockholm, Skåne och Västra Götaland. I gruppen Skogslän ingår Värmland, Dalarna, Gävleborg, Västernorrland, Jämtland, Västerbotten och Norrbotten.

Den genomsnittliga avgiftsfinansieringsgraden är betydligt lägre i äldreomsorgen jämfört med barnomsorgen. För riket som helhet uppgick år 2001 avgiftsfinansieringsgraden i äldreomsorgen till 5,6 % (jämfört med 18,3 % i barnomsorgen). De allra minsta kommunerna har i genomsnitt en något lägre avgiftsfinansieringsgrad än övriga kommuner, men den är enligt tabell 11 i stort sett oberoende av kommunernas befolkningmängd. Vi kan möjligtvis se en liten regional skillnad mellan kommuner. År 2001 finansierade kommuner i storstads- länen i genomsnitt en större del av sina totala kostnader med hjälp av avgifter (6,0 %) jämfört med kommuner i skogslän (4,9 %).

Före år 2000 särredovisades inte kostnader och avgifter för äldreomsorgen respektive handikappomsorgen. För att få en bild över hur avgifterna har utvecklats över tiden får vi därför titta på äldre- och handikappomsorgen som helhet. Enligt tabell 11 har utvecklingen mellan åren 1998 och 2001 varit att

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 5

avgifternas betydelse som finansieringsinstrument har minskat, speciellt för de större kommunerna. Detta är även utvecklingen för kommuner i storstads-län, medan kommuner i skogslän har ökat avgiftsfinansieringsgraden i äldre- och handikappomsorgen.

**Tabell 11. Utvecklingen av den genomsnittliga avgiftsfinansieringsgraden i äldre- och handikappomsorgen, 1998–2001**

Kommuntyp	Antal kommuner i gruppen		Avgiftsfinansieringsgrad 2001, %		Tillväxt 1998-2001, %
	Äldre-omsorg	Äldre- och handikappomsorg	Äldre-omsorg	Äldre- och handikappomsorg	Äldre- och handikappomsorg
<i>Befolkning</i>					
0 – 10 000	66	72	5,2	7,8	-0,1
10 000 – 30 000	130	138	5,6	7,8	0,5
30 000 – 100 000	62	68	5,9	7,1	-8,5
100 000 –	11	11	5,6	7,2	-7,6
<i>Region</i>					
Storstads-län	101	108	6,0	7,9	-4,1
Skogslän	81	85	4,9	6,9	4,1
<b>Totalt</b>	<b>269</b>	<b>289</b>	<b>5,6</b>	<b>7,6</b>	<b>-2,1</b>

*Källa:* SCB, Sveriges statistiska databaser, Kommunernas räkenskapssammandrag. Egen bearbetning.

Not: I gruppen Storstads-län ingår Stockholm, Skåne och Västra Götaland. I gruppen Skogslän ingår Värmland, Dalarna, Gävleborg, Västernorrland, Jämtland, Västerbotten och Norrbotten.

### 6.3 Skillnader i barnomsorgsavgifter påverkar horisontell rättvisa och effektivitet

Som framgår ovan har det funnits betydande variationer i kommunernas avgiftsfinansieringsgrad vad gäller barnomsorg. Även inom äldreomsorgen har det funnits en variation i avgiftsfinansieringsgrad, men den har inte varit lika stor som inom barnomsorgen. Skillnader i avgifter mellan kommuner innebär att valet av bostadsort kan ha stor betydelse för en familjs ekonomiska standard. Detta kan betraktas som orättvist, eftersom familjerna konsumerar ungefär samma tjänst oberoende av val av bostadsort. Mot den bakgrunden kan en utjämning av avgifterna mellan kommuner vara önskvärd.

Förutom den horisontella rättviseaspekten är det huvudsakliga motivet till att introducera en maxtaxa inom barnomsorgen att påverka föräldrarnas arbetsutbud. I en ESO-studie (Eklind m.fl., 1997) diskuteras de s.k. marginaleffekterna av skatter, avgifter och bidrag. Författarna studerar marginaleffekter av barnomsorgsavgifter för olika typfamiljer för åren 1989–1996. De finner att marginaleffekterna har ökat för de flesta inkomsttagargrupperna mellan 1989 och 1996. År 1996 var marginaleffekten ungefär 5–7 % för flertalet inkomsttagare. Det innebär att om en förälders inkomst ökade med 100 kronor så ökade barnomsorgsavgiften med mellan 5 och 7 kr. Detta förefaller inte som någon särskilt stor avgiftsförändring. Man bör dock komma ihåg att marginaleffekterna av barnomsorgstaxorna läggs

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 5

till de övriga inkomstrelaterade skatterna, bidragen och avgifterna. För hushåll med en inkomsttagare kunde de totala marginaleffekterna bli så stora som 90 %. Under sådana omständigheter ger ytterligare tid i arbete ett mycket litet bidrag till hushållets disponibla inkomst. Marginaleffekterna av barnomsorgsavgifter för arbetslösa var stora, speciellt i de lägre inkomstintervallen. För stora grupper låginkomsttagare var således förändringen av den disponibla inkomsten när man började arbeta väldigt liten.

Stora marginaleffekter påverkar incitamenten att bjuda ut arbete. Studier av beskattningens betydelse för arbetsutbudet visar att framför allt kvinnors arbetsutbud reagerar på ändrad beskattning (se Wikström, 1999). Inkomstrelaterade avgiftssystem kan därför bidra till att hålla kvinnornas arbetsutbud på en lägre nivå än vad som skulle vara fallet om avgiften var oberoende av inkomsterna. För de kommuner som gått med på att introducera en maxtaxa kommer marginaleffekterna att minska. Det innebär att hushållsmedlemmarnas arbetsutbud ökar. Detta leder i sin tur till att skatteinkomsterna ökar, så att den totala effekten på kommunens ekonomi blir mindre än den direkta effekten som följer av att avgifterna har sänkts.

## 7 Slutsatser

### Effektivare bidrags- och avgiftssystem

Eftersom kommuner är lokaliserade på små geografiskt avgränsade områden finns det gott om exempel på situationer när kommunalt fattade beslut har återverkningar på andra kommuner, s.k. horisontell interaktion (se avsnitt 2.3 för några exempel). Kommunala beslut som fattas isolerade från andra kommuners beslut kommer under sådana förutsättningar att vara suboptimala sett ur hela samhällets synvinkel. Eftersom kommunala beslut om utgifter lämnar positiva effekter på andra än de egna kommunmedborgarna, innebär självständiga kommunala beslut att kommunerna kommer att tillhandahålla för liten omfattning eller för dålig kvalitet i sitt tjänsteutbud eftersom de inte tar hänsyn till hur medborgare i andra kommuner påverkas av besluten.

För att åstadkomma en samhällsekonomiskt effektiv resursfördelning har den centrala politiska nivån en viktig uppgift i att ge kommunerna incitament att tillhandahålla tjänsterna i enlighet med hela samhällets önskemål. Det finns i princip två vägar att gå. Den första innebär att staten reglerar kommunerna. Vi ser också i vår genomgång av förändringar som genomförts det senaste decenniet att regleringarna av de kommunala verksamheterna tenderar att öka. Högkostnadsskyddet inom äldreomsorgen syftar bl.a. till att utjämna skillnader mellan kommuner i avgiftsuttag. Detta får som konsekvens att det är mindre lönsamt för enskilda individer att migrera när de kommunvisa skillnaderna minskar. Det är med andra ord möjligt att minska de horisontella externa effekternas betydelse genom ett mer likriktat utbud.

Nackdelen med regleringar är att smakskillnader mellan kommuner inte kan beaktas på samma sätt som i situationer när kommunerna själva avgör t.ex. avgiftsstruktur. Det är därför en balansgång mellan lokala preferenser å ena sidan och externa effekter å den andra sidan. Hur stora smakskillnaderna mellan kommunerna i själva verket är kan vi ej bedöma. Det finns mycket

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

.  
Bilaga 5

begränsad information om denna fråga, och det är därför ett angeläget studieområde. Ett naturligt sätt att undersöka betydelsen av preferensskillnader är att jämföra smakvariationer mellan kommuner med variationer inom kommuner. Om den senare typen av variation är stor i förhållande till den förra, finns det inga starka skäl som talar mot en likriktning av det lokala utbudet. Då skulle välfärdsförlusterna av likriktning vara små.

Den andra vägen innebär att staten använder specialdestinerade matchningsbidrag. Genom att subventionera de aktiviteter där kommuner tillhandahåller en för liten volym eller för låg kvalitet, kan en samhällsekonomisk vinst åstadkommas. För att exemplifiera vilka effekter som en förändrad bidragsgivning kan ge, har vi genomfört en grovkalkyl på vad som skulle hända om man bytte ut ett generellt bidrag mot en subvention av arbetsgivaravgifterna för lärare. Vårt exempel visar att subventionen ger ungefär fem gånger så stor effekt på lärartätheten i grundskolan. Förutom att åstadkomma rätt incitament visar vårt exempel att subventioner är betydligt effektivare som styrmedel i jämförelse med allmänna bidrag. Det innebär att staten kan åstadkomma samma styrning till en billigare penning än vad som är fallet i dag.

En fördel med matchningsbidrag jämfört med regleringar är att likriktningen inte behöver bli lika stor. Matchningsbidrag styr resurserna rätt, men lämnar samtidigt en viss frihet åt kommunerna att själva bestämma tillhandahållandet. Det är således en medelväg som både tar hänsyn till externa effekter och lokala preferensvariationer. Det är också viktigt att man utformar bidragssystem som är enkla och där krav på återrapportering och ansökningsförfaranden minimeras. De s.k. Wärnerssonpengarna är ett exempel på bidrag som kräver en viss administration (både för mottagaren och bidragsgivaren) och där reglerna ger oönskade effekter. Denna typ av bidrag bör undvikas.

Avgifterna för förskola och skolbarnsomsorg har varierat kraftigt mellan kommunerna. Majoriteten av kommuner har haft avgiftssystem som varit inkomstrelaterade. Nackdelen med inkomstrelaterade avgiftssystem i barnomsorgen är att de ökar de s.k. margineffekterna. En viktig slutsats som ledde fram till skattereformen 1991 var just att marginalsatserna och därmed margineffekterna bidrog till att minska incitamenten att arbeta. I och med att kommunerna har kunnat utnyttja inkomstrelaterade avgifter har vi i själva verket haft ett system med progressiv beskattning på lokal nivå, åtminstone för delar av befolkningen. I vissa fall har motiven till arbete varit obefintliga, dvs. man har t.o.m. kunnat förlora netto på att börja arbeta eller att öka sin arbetstid.

Flertalet ekonomer anser att den centrala nivån bör bedriva fördelningspolitik eftersom lokal fördelningspolitik ger upphov till horisontell orättvisa. Dessutom ger olikheterna upphov till externa effekter eftersom motiven till att migrera mellan kommuner bl.a. beror på skillnader mellan olika kommuner. Enligt detta synsätt kommer kommuner, om de ges ansvar över fördelningspolitiken, att fördela om inkomster i för liten omfattning. Reformen om maxtaxa inom barnomsorgen ska därför ses som ett viktigt steg för att förbättra arbetsutbudsincitamenten, samt som en reform som syftar till att upprätthålla horisontell rättvisa.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 5

## Bättre koordinering mellan de olika nivåerna i den offentliga sektorn

Fenomenet med vertikala externa effekter finns i hela den offentliga organisationen. Det enklaste och mest konkreta exemplet på en vertikal extern effekt är inkomstbeskattningen. I Sverige har staten, kommunerna och landstingen beskattningsrätt. Eftersom det är samma skattebas som beskattas (invånarnas förvärvsinkomst) kan t.ex. en förändring i den kommunala skattesatsen påverka arbetsutbudet och därmed även skattebasen för stat och landsting. Ett sätt att undvika denna typ av kostnadsövertvålning (vertikal extern effekt) är att dra in den kommunala beskattningsrätten. Detta är en kontroversiell lösning som förmodligen även skulle behöva en förändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Ett annat sätt är att införa en restriktion på hur skattesatserna får förändras. I Sverige tillämpades en sådan begränsning av kommunernas möjlighet att ta ut skatt (skattestoppet) under perioden 1991–1993. Under en senare period (1997–1999) infördes en annan typ av begränsning. Kommuner som höjde skattesatsen fick då endast behålla en del av ökningen i skatteintäkter. Vi kan dock inte dra några slutsatser om effekterna av skattestoppet.

Vidare finns det inget som säger att de skattesatser som gäller vid en viss tidpunkt, t.ex. de skattesatser som gällde år 1990 och som låg till grund för skattestoppet, är de samhällsekonomiskt motiverade. Med detta menar vi att nivån på 1990 års kommunala skattesatser förmodligen inte var valda av kommunerna på ett sådant sätt att de även tog hänsyn till statens och övriga kommuners budgetramar. För att komma åt förändringar i hela skatteintervallet, både höjningar och sänkningar, men även själva nivån på skattesatsen, kan man införa en beskattning på hela den skatteintäkt som kommunerna och landstingen uppbär. Därmed skulle den kommunala skattepolitiken kunna kontrolleras av staten.

Andra exempel på kostnadsövertvålning handlar om att de olika nivåerna i den offentliga organisationen har olika uppgifter i verksamheter som hör samman. Ett exempel är vården. I Sverige är det statens uppgift att tillhandahålla sjukförsäkringen, medan vården tillhandahålls av landstingen. Kortare vårdköer skulle förmodligen minska kostnaderna för sjukförsäkringen, medan landstingens vårdkostnader skulle öka. Det finns därmed inte några rent ekonomiska motiv för landstingen att hålla nere vårdköerna. I det här fallet fungerar inte samordningen mellan stat och landsting. Det krävs alltså en samordning mellan de olika nivåerna i den offentliga organisationen för att undvika sådan kostnadsövertvålning. Då detta inte går på frivillig basis finns det alternativa sätt att komma till rätta med problemet. Ett sätt är att reglera och lagstifta om hur långa vårdköerna och vårdtiderna får vara. Ett annat sätt är att utforma statsbidragen till landstingen på ett sådant sätt att det lönar sig för landstingen att ta hänsyn till att långa vårdköer kostar pengar i den statliga budgeten och att en samordning därför är att föredra.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 5

## Tydligare och enklare beräkningsgrunder för statsbidrags- och utjämningsystemen

I Sverige finns sedan länge en tradition av samarbetsanda vad gäller beslutsfattande i den offentliga sektorn. När statsbidrags- och utjämningsystemen utreds finns kommuner, landsting och deras intresseorganisationer med i både utredningsarbetet och remissförfarandet. Detta är positivt eftersom de som påverkas av besluten deltar och får insyn i den politiska processen. Eftersom förutsättningar och preferenser varierar mellan kommunerna respektive landstingen kommer de att ha olika åsikter om hur systemen bör konstrueras. För att kunna tillfredsställa alla, eller i varje fall så många parter som möjligt, kommer statsbidrags- och utjämningsystemen att bli komplicerade lapptäcken. Detta ger upphov till problem eftersom den komplicerade struktur som byggs upp leder till att berörda parter inom kommuner och landsting får svårt att genomskåda systemet och därmed svårt att veta vilka beslutsgrunder som gäller när de ska fatta beslut. Det är därför mycket viktigt att försöka skapa ett enklare och mer genomskådligt statsbidrags- och utjämningsystem. En tolkning är att kommunerna och landstingen har för mycket att säga till om i beslutsprocessen och att staten i stället borde inta en mer auktoritär position.

För den som bygger upp nya statsbidrags- och utjämningsystem är det viktigt att beakta redan befintliga bidragssystem. Kommunernas verksamheter, beslut och kostnadsstruktur baseras på de rådande bidragssystemen. Aronsson och Wikström (1995) simulerar hur stor effekten på de kommunala utgifterna skulle bli om de skatteutjämningsystem som gällde år 1985 respektive 1990 hade ersatts av ett generellt statsbidrag i linje med bidragsreformen 1993. Resultaten visar att det blir en tydlig minskning i de kommunala utgifterna samt att den regionala skillnaden är stor. Det innebär att om man bortser från det beteende som de befintliga statsbidrags- och utjämningsystemen gett upphov till kommer de kostnadsnivåer och kostnadsvariationer som finns mellan kommunerna inte att vara rättvisande utan kommer att misstolkas.

Den slutsats man kan dra om det svenska statsbidrags- och utjämningsystemet är att det är alldeles för komplicerat. Ett enklare och mer genomskådligt system är att föredra. Förekomsten av kompensation för t.ex. kommunernas åldersstruktur i både statsbidragssystemet (Perssonpengarna) och kostnadsutjämnningen (delverksamheterna barnomsorg, grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg), dvs. överlappningar mellan systemen, innebär en risk för att kommunerna överkompenseras. Detta bör i möjligaste mån undvikas. Vi anser därför att den typ av extra kompensation som Perssonpengarna innebär bör undvikas.

Vi inser att det är svårt att skapa ett system som är långsiktigt hållbart, eftersom förutsättningarna förändras. Den mest genomgripande förändringen som har skett under perioden 1992-2002 vad gäller statsbidrags- och utjämningsystemen är införandet av generella statsbidrag. Syftet med det generella bidragssystemet som infördes 1993, då man samtidigt avvecklade många specialdestinerade bidrag, var att ge kommuner och landsting friare händer att styra sin verksamhet. Under senare år har dock staten infört nya

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 5



särskilda bidrag och även återinfört särskilda bidrag på områden som tidigare hade specialdestinerade bidrag. Detta visar att det finns behov för staten att styra kommunerna via statsbidragssystemet.

De övergångsregler som införts i samband med förändringar i utjämnings-systemen behövs för att lindra effekterna för de kommuner och landsting som drabbas hårdast (undvika alltför stora bidragsökningar och bidragsminskningar). Problemet med dessa införanderegler, vilka även reviderats vid varje ny förändring av systemen, är att utjämningsystemen aldrig tillåts verka fullt ut. Detta gör i sin tur det svårt att utvärdera effekterna av själva bidragssystemen.

## Balanskravet bör skärpas

Återinförandet av ett krav på budgetbalans/förmögenhetsskydd i kommunerna har som syfte att förmå kommunerna att förbättra sina egna finanser och att stabilisera skulderna. Trots balanskravet är det många kommuner som kommer att uppvisa underskott för året 2002. Detta föranleder frågan om hur pass seriöst man ser på balanskravet i kommunerna. Vi har pekat på några faktorer som talar för att kommuner inte har någon större anledning att uppfylla ett balanskrav. En första faktor är att reglering av underskott inte nödvändigtvis behöver genomföras. Detta hänger samman med de synnerliga skäl som innebär undantag från budgetbalans. Kommunen har möjlighet att tolka lagen olika, vilket beror på att definitionen av synnerliga skäl är otydlig. Ett andra problem är att överträdelser av balanskravet inte innebär några sanktioner från statsmaktens sida. Vi tolkar intentionerna med lagen så att överträdelser är en kommunintern fråga och att ansvar kan utkrävas via de allmänna valen. En sådan tolkning förutsätter att väljare har incitament som skiljer sig från deras lokala politiska företrädare. Det är emellertid troligt att väljarnas incitament att uppnå budgetbalans (och därmed deras vilja att utkräva ansvar för eventuella misslyckanden) inte skiljer sig nämnvärt från politikernas incitament. Därmed blir den tänkta sanktionsmöjligheten verkningslös. Av detta drar vi slutsatsen att ett verkningsfullt balanskrav måste vara förenat med tydliga sanktioner. Böter är ett exempel. Ett annat är tvångsförvaltning. Syftet med bestraffningarna är att underlåtenhet att uppfylla balanskravet aldrig får vara ett bättre alternativ än att uppfylla balanskravet. Ett tredje problem är att kommunerna kan komma att skjuta underskott framför sig. För att undvika detta måste strikt budgetbalans vara uppfylld. Detta innebär att kommunerna måste balansera budgetarna under en längre tidsperiod.

Nackdelen med ett tydligt balanskrav som också innehåller sanktioner är att ingen hänsyn tas till orsaken till underskottet. Balanskravet syftar till att förbättra budgetdisciplinen bland kommunerna. Det finns däremot andra skäl än dålig disciplin till att vissa kommuners intäkter är lägre än kostnaderna. Ett balanskrav tenderar med andra ord att behandla alla kommuner lika oavsett skälet till underskottet. Eftersom information om orsaken till budgetunderskott är svår eller omöjlig att erhålla, innebär ett system med balanskrav lika för alla alltid en kostnad därför att man tenderar att bestraffa vissa kommuner för hårt. Slutligen finns det målkonflikter mellan balanskravet å ena

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 5

sidan och bidragssystemens utformning å den andra. Akutbidrag undergräver förmodligen budgetdisciplinen, speciellt om de görs beroende av underskottens storlek. Statsbidrag förenade med krav om utgiftsexpansion kan komma i konflikt med ett balanskrav. Ett verkkningsfullt balanskrav sätter således restriktioner på hur statsbidragssystem ska vara utformade.

## Referenser

Andersson, L., Aronsson T. och Wikström, M. (2002), Testing for Vertical Fiscal Externalities, *Umeå Economic Studies* 573, Umeå universitet.

Aronsson, T. och Wikström, M. (1995), Skatteutjämningsbidragets effekter på de kommunala utgifterna, *Ekonomisk Debatt* nr 1, 15–22.

Aronsson, T. och Wikström, M. (2000), Regional Responses in Local Public Expenditures to Intergovernmental Grant Reform: An Application to Swedish Municipalities, *stencil*, institutionen för nationalekonomi, Umeå universitet.

Aronsson, T. och Wikström, M. (2001), Optimal Taxes and Transfers in a Multilevel Public Sector, *FinanzArchiv* 58, 158–66.

Aronsson, T. och Wikström, M. (2003), Optimal Taxation and Risk-Sharing Arrangements in an Economic Federation, *Oxford Economic Papers* 55, 104–20.

Boadway, R., (2001), Inter-Governmental Fiscal Relations: The Facilitator of Fiscal Decentralization, *Constitutional Political Economy* 12, 93–121.

Boadway, R. och Keen, M. (1996), Efficiency and the Optimal Direction of Federal-State Transfers, *International Tax and Public Finance* 3, 137–55.

Bohn, H. och Inman, R. (1996), Balanced Budget Rules and Budget Deficits: Evidence from the U.S. States, *NBER Working Paper* 5533, Cambridge.

Boije, R., (1997), Residential Choice, Hedonic Prices and the Demand for Local Public Services, i R. Boije, Capitalisation, Efficiency and the Demand for Local Public Services, institutionen för nationalekonomi, Uppsala universitet, *Economic Studies* 33.

Dahlby, B., (1996), Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants, *International Tax and Public Finance* 3, 397–412.

Ds 1993:68, *Kommunal inkomstutjämnning – alternativa modeller*, Utredningen om kommunal utjämnning.

Eklind, B. , Ericsson, I. Holmberg, C. Hussenius, J. Lindeborg K. och Lindholm, L-E., (1997), *Lönar sig arbete?*, Rapport till ESO, Ds 1997:73, Fritzes förlag, Stockholm.

Goodspeed, T. J., (2002a), Tax Structure in a Federation, *Journal of Public Economics* 75, 493–506.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 5

Goodspeed T. J., (2002b), Tax Competition and Tax Structure in Open Federal Economies: Evidence From OECD Countries with Implications for the European Union, *European Economic Review* 46, 357–374.

Hanes, N., (2002a), Temporary Grant Programs in Sweden and Central Government Tactics, *stencil*, institutionen för nationalekonomi, Umeå universitet.

Hanes, N., (2002b), Spatial Spillover Effects in the Swedish Local Rescue Services, *Regional Studies* 36, 531–539.

Hines, Jr. J. R. och Thaler R. H., (1995), Anomalies: The Flypaper Effect, *Journal of Economic Perspectives* 9, 217–226.

Keen, M. J., (1998), Vertical Fiscal Externalities in the Theory of Fiscal Federalism, *International Monetary Fund Staff Papers* 45, 454–84.

Lundberg, J., (2001), A Spatial Interaction Model of Benefit Spillovers from Locally Provided Public Services, i Local Government Expenditures and Regional Growth in Sweden, *Umeå Economic Studies* 554, doktorsavhandling.

Malmer, H., Persson A. och Tengblad, Å. (1994), *Århundredets skattereform: effekter på skattesystemets driftskostnader, skatteplanering och skattefusk*, Fritzes förlag, Stockholm.

Oates, W. E., (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.

Petterson-Lidbom, P. och Wiklund, F. (2002), *Att hålla balansen – en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 2002:18, Fritzes, Stockholm.

Riksdagens revisorer, (2001), *Akut eller långvård? – statens stöd till kommuner med ekonomiska problem*, Rapport 2000/01:9.

Riksdagens revisorer, (2002a), *Hur styr staten livsmedelstillsynen?*, Rapport 2001/02:7.

Riksdagens revisorer, (2002b), *Statens styrning av skolan – från målstyrning till uppsökande bidragsförmedling*, Rapport 2001/02:13.

Riksdagens revisorer, (2002c), *Nationella mål i kommunernas äldreomsorg*, Rapport 2001/02:15.

Skolverket, (2001), Tredje avrapporteringen om hur det extra statliga resurstillskottet påverkar skolans kvalitet och utveckling, Skolverket, Dnr 98:1789.

SOU 1977:78, *Kommunerna: utbyggnad, utjämning, finansiering*, Kommunalekonomiska utredningen.

SOU 1991:98, *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans*, Kommunalekonomiska kommittén.

SOU 1993:53, *Kostnadsutjämning mellan kommunerna*, Strukturkostnadsutredningens betänkande.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 5

SOU 1994:70, *Inomkommunal utjämning*, Landstingsekonomiska utredningens betänkande.

SOU 1994:144, *Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting*, Statsbidragsberedningens förslag.

SOU 1995:104, *Skattereformen 1990–1991: en utvärdering*, Kommittén för utvärdering av skattereformen.

SOU 1997:93, *Hantering av fel i utjämningsystemet för kommuner och landsting*, Kommunala utjämningsutredningens delbetänkande.

SOU 1998:151, *Kostnadsutjämning för kommuner och landsting*, Kommunala utjämningsutredningens slutbetänkande.

SOU 2000:120, *Förenklad kommunal utjämning*, Expertgruppen för förenklad kommunal utjämning.

SOU 2000:127, *Rättvis kommunal utjämning*, Utredningsdelegationen.

SOU 2001:76, *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting*, Betänkande av Ekonomiförvaltningsutredningen.

SOU 2002:28, *Kostnadsutjämning mellan kommuner avseende LSS-verksamhet*, Kommittén om nationell utjämning av LSS-kostnader.

Wikström, M., (1996), Skatter, löner och sysselsättning – en kunskapsöversikt, i *Expertrapporter till Skatteväxlingskommittén*, SOU 1996:117.

Wikström, M., (1999), Taxes and Labor Supply in Sweden – A Meta Analysis, i: Brännlund R. och Gren I-M.: *Green Taxes: Economic Theory and Empirical Evidence from Scandinavia*, Edward Elgar, Cheltenham, Storbritannien.

Wildasin, D. E., (1986), *Urban Public Finance*, Fundamentals of Pure and Applied Economics 10, Harwood Academic Publishers.

### **Riksdagstryck**

#### **Propositioner**

Prop. 1990/91:117, ”Regeringens proposition om ny kommunallag”.

Prop. 1991/92:150, ”Regeringens proposition med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m. (kompletteringsproposition)”.

Prop. 1993/94:150, ”Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95, m.m. (kompletteringsproposition)”.

Prop. 1995/96:64, ”Ett nytt utjämningsystem för kommuner och landsting, m.m.”.

Prop. 1996/97:52, ”Den kommunala redovisningen”.

Prop. 1996/97:150, ”1997 års ekonomiska vårproposition”.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 5

Prop. 1998/99:1, "Budgetpropositionen för 1999".

Prop. 1998/99:89, "Förändring i utjämningsystemet för kommuner och landsting".

Prop. 1999/2000:115 "Vissa kommunalekonomiska frågor".

Prop. 1999/2000:129, "Maxtaxa och allmän förskola m.m."

Prop. 2000/01:100, "2001 års ekonomiska vårproposition".

Prop. 2001/02:1, "Budgetpropositionen för 2002".

#### **Betänkanden**

Bet. 1991/92: FiU29, "Den kommunala ekonomin (prop. 1991/92:150 del II och 1991/92:100)".

Bet. 1993/94: FiU19, "Den kommunala ekonomin (prop. 1993/94:100 och 1993/94:150)".

Bet. 1995/96: FiU5, "Ett nytt utjämningsystem för kommuner och landsting, m.m. (prop. 1995/96:64)".

Bet. 1996/97: FiU20, "Riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, ändrade anslag för budgetåret 1997, m.m. (prop. 1996/97:150)".

Bet. 1998/99:FiU1, "Utgiftsramar och beräkning av statsinkomsterna, m.m. (prop. 1998/99:1)".

Bet. 1998/99: FiU25, "Förändringar i utjämningsystemet för kommuner och landsting m.m. (prop. 1998/99:89)".

#### **Riksdagsskrivelser**

Rskr. 1991/92:345

Rskr. 1993/94:442

Rskr. 1995/96:116

Rskr. 1996/97:284

Rskr. 1998/99:38

Rskr. 1998/99:253

#### **Direktiv**

Dir. 1990:20, "Statsbidragen och kommunernas finansiering".

Dir. 1995:118, "Parlamentarisk kommitté med uppgift att följa upp och utveckla det nya utjämningsystemet för kommuner och landsting".

Dir. 1997:32, "Tilläggsdirektiv till Kommittén (Fi 1995:16) om uppföljning och utveckling av det nya utjämningsystemet för kommuner och landsting".

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 5

Dir. 1999:58, ”Expertgrupp för utredning av möjligheterna att förenkla utjämningsystemet för kommuner och landsting”.

Dir. 2000:71, ”Uppföljning av Kommundeleagationens ärenden”.

Dir. 2001:73, ”Parlamentarisk kommitté för översyn av det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemet”.

### ***Domar, lagar och förordningar***

AD 109/1998, Arbetsdomstolens domar, mål nummer B-16-1998.

Förordning (2001:36) om statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem.

Förordning (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg”

Lag (1953:272) uppbördslag.

Lag (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan meninghets utdebitering av skatt, m.m.

Lag (1988:491) om skatteutjämningsbidrag.

Lag (1990:608) om tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt.

Lag 1991:900 kommunallag.

Lag (1992:670) om statligt utjämningsbidrag till kommuner.

Lag (1992:671) om skatteutjämningsbidrag till landsting.

Lag (1992:672) om begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt för år 1993.

Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Lag (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting.

Lag (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting.

Lag (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting.

Lag (1995:1517) om införande av lagen (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting, lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting och lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting.

Lag (1997:614) om kommunal redovisning.

Lag (1997:615) om ändring i kommunallagen (1991:900).

Lag (1998:1477) om beräkning av viss inkomstskatt på förvärvsinkomst vid 2000 års taxering, m.m.

Lag (2001:453) socialtjänstlag.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 5

UMEÅ UNIVERSITET  
Statsvetenskapliga institutionen  
Anders Lidström/Kerstin Kolam

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 6

# Kommunal självstyrelse i förändring

–ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner 1974–  
2002

2003-01-21

# 1 Inledning

Hur ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna ska utformas diskuteras i alla stater med självstyrande kommuner. Den närmare bestämningen av detta rymmer en rad olika frågor: Vilka uppgifter ska läggas på olika nivåer? I vilken utsträckning ska staten reglera hur kommunerna bedriver sin verksamhet? Hur närgånget ska den kommunala verksamheten kontrolleras och i vad mån ska överträdelser leda till sanktioner? I vilken omfattning ska staten överföra resurser till kommunerna och omfördela mellan kommuner. Vilket utrymme ska kommunerna ges att själva avgöra hur egna och tillförda resurser ska hanteras?

Alla dessa frågor är uttryck för den övergripande frågan om hur ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna ska utformas, men i system med fler nivåer berörs även mellannivåerna. Frågorna avspeglar därmed den grundläggande målkonflikten mellan kommunal självstyrelse och nationella mål. Ansvarsfördelningen är inte en gång för alla given, utan omprövas kontinuerligt. Svaren på de normativa frågor som formulerats ovan ser olika ut beroende på vilka värderingar man har, och de lösningar man valt varierar mellan olika länder och tidpunkter.

Uppgiften i denna översikt är att beskriva och analysera förändringar i ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna under de senaste 25 åren – främst i Sverige, men också i andra länder. Fokus är på såväl de principer som ansvarsfördelningar bygger på som på de faktiska förändringar som skett. Utöver detta ska också något sägas om förändringarnas konsekvenser. Analysen utmynnar i ett antal observationer, som redovisas i rapportens sista kapitel. Detta är utformat så att det ska kunna läsas fristående från rapporten i övrigt.

Uppgiften avgränsas i flera avseenden: Undersökningen avser perioden från 1974 fram till i dag. År 1974 är i många avseenden ett viktigt år för stat-kommunrelationerna i Sverige. Då började en ny grundlag gälla, de principer som anses sammanfatta uppgiftsfördelningen hade formulerats och den omfattande kommunsammanslaggningsreformen avslutats. Översikten begränsas vidare till relationen mellan staten och primärkommunerna och deras motsvarigheter i andra länder. Därmed exkluderas de förhållanden som råder till t.ex. regionala organ och EU, utom när dessa har direkt betydelse för relationerna mellan stat och kommuner. Till detta bör läggas att översikten med nödvändighet blir översiktlig, även om den innehåller rikligt med exempel.

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner skulle kunna belysas med avseende på en lång rad aspekter. Vårt fokus begränsas dels av hur uppgifter fördelas mellan stat och kommuner, dels av hur staten reglerar, kontrollerar och bidrar till att finansiera kommunerna. I praktiken är emellertid relationen mer komplex. Så länge inte ansvarsfördelningen är helt entydig finns ett utrymme för kommunerna att göra egna tolkningar. Kommunerna kan också påverka staten, inte minst via de egna sammanslutningarna. De politiska partierna kan också spela en roll genom att sammanlänka nivåer och kanalisera synpunkter.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 6



## 2 Ansvarsfördelningens huvudprinciper

### 2.1 Principiella målkonflikter

I många avseenden skulle kommuner kunna anses vara en sorts statsmakt i miniatyr. Det finns mycket som är likartat. För det första har såväl stat som kommun en bestämd territoriell utbredning och är ensamma i sitt slag på detta territorium. För det andra får i demokratier både stater och kommuner legitimitet genom att deras beslutsfattare utses i allmänna val. För det tredje har dessa beslutsfattare därefter rätt att svara för offentlig maktutövning gentemot sina medborgare men har också rätt att representera dessa i förhållande till andra. För det fjärde har såväl stat som kommun uppgifter av kollektiv natur och självbestämmande, dvs. möjlighet att någorlunda självständigt hantera dessa uppgifter.

Samtidigt är det i den sista likhetens förlängning som den principiella skillnaden mellan stater och kommuner ligger. Det självbestämmande som kommuner utövar sker alltid inom ramen för staten. Det gäller både i territoriell mening och i fråga om rättsordningen. Staten är alltid överordnad – annars vore kommunen i sig en stat (Stjernquist & Magnusson 1988). Med detta som utgångspunkt är det givet att den kommunala självstyrelsen alltid måste vara begränsad. Det ingår i själva definitionen av kommuner att dessa verkar inom ramen för en stat, eller en delstat när det gäller federala system. Det visar sig också i praktiken att staten i alla Europeiska kommunsystem sätter gränser för hur pass långtgående den kommunala självstyrelsen ska vara (Lidström 2003).

Inom ramen för dessa allmänna principer kan dock den kommunala självstyrelsens omfattning variera. Idealtypiskt kan man tänka sig två ytterligheter: en centraldemokratisk och en kommunaldemokratisk styrelseordning (Hanberger 1997, jfr också Strandberg 1998 och Söderström 2002). I den centraldemokratiska styrelseordningen är det statens demokratiska legitimitet som sätts i första rummet. Kommunernas uppgift är att förverkliga nationell politik på lokal nivå. Övergripande enhetlighet sätts före den variation som lokalt självbestämmande skulle kunna medföra. Värden som rättvisa och jämlikhet understryks: Medborgarna anses ha rätt till lika service och lika behandling oavsett var de bor i landet. I detta synsätt markeras också statens övergripande ansvar för samhällsekonomin: Kommuner får inte handla på ett sätt som äventyrar nationella stabilitetsmål. Kommunerna har dock ett värde, men detta ligger i lokalkännedomen vid förverkligandet av den nationella enhetligheten.

Den kommunaldemokratiska styrelseordningen understryker i stället största möjliga självstyre för kommunerna. Så långt som möjligt sätts kommunernas demokratiska legitimitet främst. Självstyret innefattar omfattande faktiska möjligheter för kommunerna att själva besluta om lokal offentlig verksamhet och att på egen hand avgöra vilka resurser som krävs. Staten svarar för ett minimum av kontroll och tillsyn, och detta begränsas till efterlevnaden av det övergripande regelverket (jfr Stjernquist & Magnusson 1988). I denna ordning förväntas kommunerna tillgodose specifika lokala behov och önskemål, vilket kan leda till skillnader mellan kommunerna i

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 6

fråga om verksamhetens inriktning och kvalitet. Även uttaget av skatt kan variera. I extrema fall kan skillnaderna vara så stora att de kan stimulera till flyttning från en kommun till en annan. Det finns då möjligheter för medborgarna att välja den kombination av servicenivå och skatteuttag som man föredrar. I den kommunaldemokratiska ordningen antas också kommunal uppfinningsrikedom blomstra och större utrymme finnas för pluralism och mångfald, samtidigt som medborgarna i högre grad skolas in i ett ansvar för det gemensamma.

Det bör noteras att ingen av dessa styrelseordningar klarar sig utan kommuner, även om deras ställning är starkt kringskuren i det centraldemokratiska alternativet. Över huvud taget är det svårt att tänka sig en modern demokrati utan kommuner. Om man ändå gör tankeexperimentet hamnar man i ett styrelseskick som är starkt centraliserat, med långa avstånd mellan medborgare och politiska beslutsfattare och med små möjligheter för medborgare att ta ansvar för gemensamma angelägenheter. Det är ett system som sannolikt skulle ha stora problem med den demokratiska legitimiteten. Det är därför inte heller förvånande att demokratiska stater, utom de allra minsta, har kommuner.

Såväl den centraldemokratiska som den kommunaldemokratiska styrelseordningen innefattar uttryck för kommunalt självstyre. Såsom begreppet kommit att användas både i Sverige och i andra länder krävs ingen miniminivå av självbestämmande för att kommuner ska anses vara självstyrande (Westerståhl 1987). Visserligen talar t.ex. den europeiska konventionen om kommunalt självstyre om att detta ska avse "en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna", men var gränsen för detta går preciseras inte (Council of Europe 2000). Även om kommunernas handlingsutrymme givetvis är mycket större i den kommunaldemokratiska ordningen rymmer också det centraldemokratiska alternativet – utom i sin allra mest extrema variant – vissa möjligheter till tolkning och tillämpning.

Demokrati och effektivitet är två grundläggande värden i de flesta kommunmodeller. De har dessutom så stark position att både sådana som lutar åt den centraldemokratiska varianten och de som ligger närmare den kommunaldemokratiska idealtypen anser sig värna om dem. Argumenten är dock olika, vilket sammanfattas i figuren nedan.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 6

Värden	Centraldemokratiska motiv	Kommunaldemokratiska motiv
Effektivitet	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Central samordning leder till stordriftsfördelar</li> <li>– Den existerande strukturen behöver inte tas för given. Det blir lättare att fatta svåra men nödvändiga omstruktureringsbeslut</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Lokal samordning mellan olika kommunala verksamheter och med andra kommuner medför bättre hushållning med resurser</li> <li>– Anpassning till lokala förhållanden gör att resurser i högre grad går till avsedda ändamål</li> <li>– Närhet mellan beslut och verkställighet gör det enklare att följa upp besluten</li> <li>– Stort lokalt handlingsutrymme skapar handlingskraft och motivation samt frigör kreativitet</li> </ul>
Demokrati	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bättre genomslag för övergripande politiska beslut där det finns ett nationellt intresse av enhetlighet</li> <li>– Bättre möjligheter för medborgarna att utkräva ansvar av de nationella politikerna i de avgörande välfärdsfrågorna</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Närhet mellan medborgare och beslutsfattare</li> <li>– Lättare anpassning till specifika lokala opinioner och förhållanden</li> <li>– Medborgarnas engagemang ökar</li> </ul>

Dessa påståenden kan samtidigt ses som (delvis) motstridande hypoteser. Om utfallet faktiskt kommer till stånd kan i princip prövas empiriskt.

I strikt mening kan man inte hävda att den centraldemokratiska modellen är mer demokratisk än den kommunaldemokratiska, eller vice versa, utan de får uppfattas som två olika sätt att förverkliga folkviljan. Det är inte heller självklart att verksamhetens effektivitet skulle bli bättre i ett enhetligt än i ett lokalanpassat system. Extremvarianterna av de bägge styrelseordningarna är dock sannolikt kontraproduktiva. Demokratin förverkligas antagligen bäst i en avvägning mellan central enhetlighet och lokal variation. Ett rent centralstyrt respektive starkt decentraliserat system förlorar troligen i effektivitet.

Det är kanske därför som det i den praktiska världen inte finns några kommunsystem som motsvarar dessa två ytterligheter, utan alla befinner sig någonstans på en skala mellan dem. I den komplexa verkligheten har dessu-

tom system inslag av både centralisering och decentralisering (Gustafsson 1987). Tyngdpunkten kan dock ligga åt det ena eller andra hållet. Var kommundsystemet befinner sig blir ett resultat av de kontinuerliga avvägningar som görs i fråga om den grundläggande målkonflikten:

Alltför stora olikheter i levnadsvillkor och offentlig service mellan kommuner eller landsting är oacceptabla ur jämlikhets- och rättvisesynpunkt och skulle aldrig sanktioneras av medborgarna. En alltför långtgående central styrning utarmar lokal och regional demokrati och medför dessutom dålig anpassning till lokala förhållanden och därmed ineffektiv problemlösning (Svenska Kommunförbundet/Landstingsförbundet 2002).

Målkonflikten kan inte undvikas. Den uppträder varje gång en avvägning ska göras mellan var tyngdpunkten ska ligga mellan centralt och lokalt styre. Den är lika aktuell i stater med endast en kommunal nivå som i dem som har flera. I flernivåsystem blir dock avgörandena mer komplexa och kanske också mer konfliktfyllda, eftersom flera nivåer konkurrerar om makt och uppgifter. I återstoden av detta kapitel och i de påföljande redovisas praktiska uttryck för denna målkonflikt.

## 2.2 Ansvarsfördelningsprinciper i Sverige

### Självstyrelsens grundlagsreglering

Den rättsliga regleringen av ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner har sin utgångspunkt i 1974 års regeringsform. Redan i portalparagrafen sägs att folkstyrelsen ”förverkligas genom ... kommunal självstyrelse” (RF 1 kap. 1 §). Dessutom stadgas att det finns primärkommuner och landstingskommuner, att beslutanderätten utövas av valda församlingar och att kommunerna får uppbära skatt (RF 1 kap. 7 §). Kommunala förvaltningsmyndigheter nämns som en del av den offentliga förvaltningen (RF 1 kap. 8 §), och av detta följer att kommunerna i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet (RF 1 kap. 9 §).

Stadgandet i RF:s första paragraf om att ”den offentliga makten utövas under lagarna” gäller även kommunerna. En precisering görs i RF 8 kap. 5 §: ”Grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestämmas i lag. I lag meddelas också föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.” Regeringsformen säger däremot inget om kommunernas uppgifter eller hur uppgifter fördelas mellan stat och kommun. Förslag från Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd (SOU 1996:129) om att stärka grundlagsgarantin har dock avvisats (Gustafsson 1999).

### Uppgiftsfördelningen

Länsberedningen (SOU 1974:84) hade som en av sina uppgifter att bereda frågan om samhällsuppgifternas fördelning i stort mellan staten och kommunerna. Beredningen underströk att stat och kommuner bör komplettera

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

• Bilaga 6

varandra i en helhet. Den närmare fördelningen av uppgifter måste dock ständigt anpassas till samhällsutvecklingen. Uppgiftsfördelningen sammanfattades i fem principer:

*Princip 1:* Det är ett riksintresse att garantera landets alla medborgare en viss minimistandard i fråga om trygghet, säkerhet och välfärd.

*Princip 2:* En uppgift bör ej ligga på högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till de av beslutet direkt berörda.

*Princip 3:* Uppgifter som kräver ett stort mått av likformighet eller där överblick över hela riket är nödvändigt bör ligga på central nivå.

*Princip 4:* Uppgifter som kräver ett betydande inslag av lokalkännedom och specifik detaljkunskap bör decentraliseras.

*Princip 5:* Närliggande uppgifter bör verkställas på samma beslutsnivå och handhas av samme huvudman, om därigenom effektivitetsvinster kan uppnås. (SOU 1974:84, s. 20–21)

Den första principen understryker att det är staten som har det yttersta ansvaret för medborgarnas välfärd. Även den tredje principen är ett motiv för ett centralt ansvar. En allmän strävan att decentralisera beslutsfattandet kommer till uttryck i den andra principen, som också har stora likheter med subsidiaritetsprincipen, så som den senare formulerades i Maastrichtfördraget. Princip fyra betonar också decentralisering. Den sista principen säger ingenting om nivån i sig utan pekar på ändamålsenligheten i uppgiftsfördelningen.

Under riksdagsdebatten om den regionala samhällsförvaltningen fördes ingen explicit diskussion kring de fem principerna (Riksdagens protokoll 1976:136). Några ledamöter från de båda politiska blocken underströk i allmänna ordalag vikten av att beslut fattas så nära medborgarna som möjligt. Principerna föreföll inte vara kontroversiella, kanske för att de är så allmänt hållna. Hänvisningar till dessa principer har emellertid varit vanliga senare i statliga utredningar och i den allmänna debatten kring uppgiftsfördelningen. Däremot har de knappast ifrågasatts. Principerna kan därmed sägas kodifiera ett slags konsensus, som har stått sig i nästan trettio år. De har kunna ha denna position eftersom de inte tar ställning i de målkonflikter som uppträder i praktiken, och som i hög grad gäller principernas förhållande till varandra: Hur långt ska statens rätt att fastställa en minimistandard sträcka sig? När bör behovet av lokal kännedom väga tyngre än kraven på likformighet och överblick? Hur beräknas effektivitetsvinster på lokal respektive central nivå?

Enligt Westerståhl (1987) förekommer i praktiken tre huvudkategorier av inskränkningar i den kommunala självstyrelsen. Den första gruppen omfattar funktioner som har en given anknytning till hela landet, exempelvis utrikespolitik, försvar, rättssystemet och allmänna kommunikationer. Den andra gruppen gäller uppgifter som betonar rättvisa och jämlikhet, dvs. att man som medborgare ska ha rätt till likartad eller likvärdig service oavsett var i landet man bor. Skolan skulle kunna utgöra ett exempel på detta, även om det inte längre anses viktigt att den ska vara så standardiserad att en elev utan vidare kan flytta från en kommun och återuppta sina studier i en annan utan

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 6

särskilda övergångsinsatser. För det tredje kan den kommunala självstyrelsen också inskränkas av samhällsekonomiska motiv. Staten har ett övergripande ansvar för landets ekonomi, vilket anses ge den rätt att ingripa vid behov.

### Statens styrning och reglering

Ansvarsfördelningen avser emellertid inte bara fördelningen av uppgifter mellan olika nivåer utan innefattar också frågan om hur staten styr och reglerar den kommunala verksamheten. Utifrån den författningsmässiga regleringen i grundlagen anges kommunernas uppgifter närmare i dels kommunallagen, dels ett antal speciallagar. Kommunallagen innehåller en allmän formulering om den allmänna kompetensen. Efter den senaste revideringen 1991 gäller följande lydelse:

Kommuner och landsting får själva ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Innehållet i kommunernas allmänna kompetens har under årens lopp precisrats genom rättspraxis och sammanfattas nu i en uppsättning principer: Kommunens verksamhet ska ha anknytning till dess område eller medlemmar; man får inte lämna understöd till enskilda; alla medlemmar ska behandlas lika; kommuner får inte driva spekulativa företag; kommuner får inte ta ut högre avgift än att den täcker de egna kostnaderna; beslut får inte ha retroaktiv verkan (Petersson 2001). Det har föreslagits att den allmänna kompetensens innehåll borde regleras närmare, men riksdagen har ansett att det nuvarande sättet att dra gränsen är lämpligare.

I speciallagarna anges kommunala uppgifter i fråga om t.ex. skola, socialtjänst, äldreomsorg, plan- och byggfrågor samt hälso- och miljöskydd. De har ofta ramlagskaraktär, men innehåller också mer detaljerade bestämmelser. Speciallagar preciseras i många fall av statliga myndigheters föreskrifter. Utöver detta finns ett mindre antal särdrag, som tillåter kommuner att göra sådant som annars skulle falla utanför den allmänna kompetensen. Det gäller t.ex. rätt att bedriva internationell katastrofhjälp och turism.

Många uppgifter som ursprungligen legat inom det allmänna kompetensområdet har efterhand blivit föremål för statlig reglering. Det gäller t.ex. barn- och äldreomsorgen. Man har ansett att det funnits behov av att reglera dessa uppgifter eftersom de ger makt till kommunerna att kontrollera, inskränka, förbjuda och utdöma sanktioner och det därför varit viktigt med ett medborgarskydd och likartad tillämpning över hela landet (Riksrevisionsverket 1996).

Staten har tillgång till flera instrument för att kontrollera och utöva tillsyn över den kommunala verksamheten. När det gäller den allmänna kompetensen begränsas kontrollen till en prövning av beslutens laglighet, men detta förutsätter att besluten dessförinnan överklagats av någon kommunmedborgare. Inom det speciallagsreglerade området är möjligheterna mer omfattande. Verksamheten kontrolleras inte bara i fråga om laglighet utan också

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 6

beträffande lämpligheten. Slutligt avgörande fattas av antingen förvaltningsdomstol eller något kontrollorgan.

Granskning kan initieras genom att medborgare som är berörd och missnöjd med ett beslut överklagar detta. Initiativ kan också tas av JO eller JK, eller av särskilt statligt tillsynsorgan inom den sektor där verksamheten hör hemma. Bland annat har Skolverket och Socialstyrelsen sådana uppgifter. Kommunernas verksamhet ska även följas av länsstyrelserna. Tidigare skedde detta på ett mer närgånget sätt, bl.a. genom att länsstyrelserna skulle godkänna kommunala stadsplaner. I dag är deras uppgifter mer begränsade. Länsstyrelserna ska dock granska hur kommunerna sköter sina åligganden inom vissa områden, t.ex. när det gäller sociala frågor och djurskyddskontroller.

Visserligen finns exempel på att staten utövar närgången kontroll, men i allt högre grad har denna kommit att ske i mjukare former. Ofta föreläggs resultatet av uppföljningar, utvärderingar och tillsyn berörd kommun, vilket sedan ligger till grund för samtal om vilka åtgärder som bör vidtas. Enligt Statskontoret är ”den statliga tillsynen vag, svag och lågprioriterad ... På flera områden utövar staten ringa eller ingen kontrollerande tillsyn” (Statskontoret 1998:7). Dessutom är statens sanktionsmöjligheter mycket begränsade.

När det gäller statens finansiella reglering av kommunerna finns som tidigare nämnts en grundlagsfäst garanti för den kommunala beskattningsrätten. Staten anses dock ha möjlighet att tillfälligt begränsa det kommunala skatteuttaget. Vanlig lag reglerar vad som får beskattas. Staten utfärdar också bestämmelser om statsbidrag och skatteutjämning. Riksdagen har dessutom fastställt principer som påverkar kommunernas handlingsmöjligheter. Det gäller t.ex. finansieringsprincipen och principen om att kommuners budgetar ska vara i balans (bägge diskuteras senare). Handlingsutrymmet påverkas också av storleken på de resurser vilka staten tillför kommunerna. År 1997 uppgick statsbidragens andel till i genomsnitt 15 procent av kommunernas inkomster (Gustafsson 1999). Även utfallet av det kommunala skatteutjämningsystemet har betydelse. I detta betalar vissa kommuner avgifter, medan andra erhåller bidrag.

### 2.3 Ansvarsfördelningsprinciper i andra europeiska länder

Fördelningen av ansvar och befogenheter mellan stat och kommuner skiljer sig åt mellan olika stater i Europa. Det är resultatet av flera hundra års utveckling. De forskare som sökt spåren tillbaka i historien har kunnat notera några perioder som haft särskild betydelse. En första sådan gällde tiden för reformationen, då skilda kyrkliga organisationsprinciper kom att växa fram. I de östkristna områdena utvecklades inte samma församlingsstruktur som i väst, utan där tillämpades ett mer autokratiskt styre. Den västra kristenheten delades i sin tur mellan det katolska söder, som länge höll samman kyrkliga och världsliga uppgifter, och det protestantiska nord, där uppgifterna tidigt separerades (Bennet 1993). En annan formativ period utgjordes av det tidiga 1800-talet, då Napoleons dominans i Europa medförde etablerandet av en starkt centralistisk administrativ modell. Även senare tiders förändringar,

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 6

såsom statsbildningsprocessens form och innehåll, införandet av kommunistiska system i Östeuropa och det offentliga välfärdsåtagandets expansion har gett avtryck i den fördelning av ansvar och befogenheter som i dag präglar relationen mellan staten och kommunerna, och som ser olika ut i olika länder (Page & Goldsmith 1987, Page 1991).

Skillnader kvarstår trots samtida ansträngningar att åstadkomma enhetlighet. Ett uttryck för denna strävan är den konvention om kommunalt självstyre som år 1985 antogs av Europarådets kommunala och regionala kongress. Konventionen har undertecknats av 34 av rådets 43 medlemsstater vilka därmed förbundit sig att följa dess stadganden. Den är emellertid allmänt hållen och dessutom har staterna, inom vissa ramar, möjlighet att välja vilka paragrafer man vill ansluta sig till. Ett annat uttryck för pågående standardisering är den gemensamma kompetenskatalog som diskuteras inom EU, med sikte på regeringskonferensen 2004. Tanken är att denna katalog ska säga något om vilka uppgifter som ska handhas på olika nivåer i EU – union, stater, regioner och kommuner. Huruvida detta kommer att utmynna i någon form av harmonisering återstår att se.

Alltjämt dominerar dock mångfalden. Dess huvuddrag ska vi fånga med hjälp av samma dimensioner som vi använt i den tidigare översikten över Sverige. Vi börjar emellertid med att säga något om principiella skillnader mellan olika typer av stater.

### Statens karaktär

En betydelsefull skiljelinje går mellan federala stater och enhetsstater. Medan enhetsstaten är sammanhållen utgör den federala statsbildningen en sammanvägning av delstatliga och nationella intressen. I den senare blir därmed ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner mer komplex, eftersom kommunerna måste förhålla sig till två olika uttryck för staten. Som exempel kan nämnas att den federala nivån i Tyskland svarar för konstitutionell reglering av den kommunala självstyrelsen, men har också rätt att lägga in veto mot större kommunala investeringsprojekt. Kommunerna är dock mer omedelbart beroende av beslut som fattas på delstatsnivå. Delstatsparlamentet stiftar kommunallag och bestämmer kommunindelningen. Vidare fördelar delstaterna statsbidrag till kommunerna och kontrollerar hur dessa sköter sina uppgifter.

Även inom ramen för enhetsstater finns skillnader. I Spanien – som brukar betecknas ”regionaliserad enhetsstat” – har den regionala nivån delstatsliknande karaktär genom att den bl.a. svarar för reglering av kommunerna och beslutar om indelningsändringar. Delar av enhetsstater kan åtnjuta särskild status, vilket ofta innefattar rätt att ange närmare villkor för de egna kommunerna. Det gäller t.ex. Skottland (i Storbritannien), Åland (i Finland) samt Grönland och Färöarna (i Danmark). Även Portugal och Italien kan räknas till denna kategori. Kommunerna inom dessa mer eller mindre självstyrande delar regleras således av två nivåer. I övriga enhetsstater behöver kommunerna endast förhålla sig till ett enda uttryck för staten. Det finns dock inget som tyder på att den federala statsbildningen i sig skulle ha ett mer välvilligt förhållningssätt till kommuner.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 6



## Självstyrelsens grundlagsreglering

I de flesta europeiska stater anges grunderna för den kommunala självstyrelsen i grundlagen. Regleringens omfattning varierar dock. I t.ex. de portugisiska och bulgariska konstitutionerna preciseras grunderna för den kommunala självstyrelsen utförligt, medan andra stater, t.ex. Frankrike, nöjer sig med att bara ange att det ska finnas kommuner. Tysklands grundlag ger den kommunala självstyrelsen en uttrycklig garanti. Den är så konstruerad att kommunerna och *Kreise* ges rätt att besvära sig hos Federationsdomstolen om de anser att lagstiftning på federal eller delstatsnivå kränker självstyrelsen. Ett liknande system tillämpas i Luxemburg.

I grundlagarna i Norge, Schweiz, Jugoslavien och Lettland uppmärksammas över huvud taget inte kommunerna. Storbritannien har ingen skriven konstitution och därmed inte heller någon grundlagsreglering av den kommunala självstyrelsen. I dessa stater anges i stället de grundläggande villkoren för kommunerna i vanlig lag.

## Uppgiftsfördelningen

Det finns åtminstone två principer som är viktiga för hur uppgifter fördelas mellan stat och kommuner. Den första gäller om man tillämpar *subsidiaritetsprincipen* eller ej. Subsidiaritetsprincipen innebär att uppgifter ska handhas på lägsta möjliga nivå, om inte en högre nivå kan utföra dem effektivare (Baldersheim 2002). I några stater, t.ex. Tyskland, innefattar principen också att civilsamhället spelar en betydande roll för att tillhandahålla social omsorg och andra välfärdsfunktioner. Privatsfären uppfattas som en "lägre nivå", med ett ansvar som kommer före den kommunala.

Såsom nämnts ingår i praktiken subsidiaritetsprincipen i de ansvarsfördelningskriterier som angavs av länsberedningen år 1974. Den finns inskriven i den europeiska konventionen om kommunalt självstyre och anses särskilt betydelsefull inom EU-området. Även andra stater anser sig följa den. Trots detta varierar den praktiska tillämpningen av principen markant, vilket beror på att den är vag och att staten avgör hur principen ska tolkas. Bara inom EU-området finns de nordiska staterna Sverige, Danmark och Finland, som lagt huvudansvaret för den offentliga välfärdsservicen på kommunerna, och Irland, Portugal och Grekland, vars kommuner har mycket begränsat ansvar för offentlig välfärd. Skolväsende, hälso- och sjukvård samt socialtjänst bedrivs i stället av statliga organ. Det finns få stater som uttryckligen hävdar subsidiaritetsprincipens motsats, dvs. att uppgifter ska handhas på central nivå, om inte starka skäl talar för något annat. Kommunistiska stater tillhörde denna kategori, liksom Francodiktaturens Spanien, men bland nutida system gäller det exempelvis Vitryssland.

Den andra uppgiftsfördelningsprincipen gäller valet mellan *allmän kompetens* och *enumeration (ultra vires)*. I de flesta europeiska stater består den kommunala kompetensen av två beståndsdelar. Det gäller dels obligatoriska uppgifter som kommunerna anses sköta på uppdrag av staten, dels en allmän kompetens som är uttryck för kommunernas frihet att, inom vissa gränser, utföra självvalda uppgifter. Ofta är denna formulerad negativt: Kommuner

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

·  
Bilaga 6

har rätt att bedriva verksamheter som inte uttryckligen reserverats för andra. Detta system tillämpas i bl.a. Skandinavien, Tyskland, Schweiz och Belgien och har nyligen införts i Irland. Även sydeuropeiska kommuner som Italien och Frankrike har allmän kompetens men denna tycks vara mer kringskuren (Page 1991).

Den alternativa principen utgörs av enumeration eller *ultra vires* (utanför makten), vilket innebär att kommunerna bara har rätt att bedriva sådan verksamhet som parlamentet uttryckligen givit tillstånd till. I Västeuropa tillämpas detta som genomgående princip i hela kommunsystemet endast i Storbritannien, men på mellannivå i bl.a. Tyskland. Enumeration användes även i Sverige före 1862 års kommunalförordningar, men visade sig vara tungrodd (Gustafsson 1999).

Bägge dessa principiella avgöranden har betydelse för hur uppgiftsfördelningen ser ut i praktiken. Vid en genomgång av hur denna faktiskt är utformad framträder emellertid såväl stora likheter som betydelsefulla skillnader mellan kommunsystemen. Bland likheterna märks att kommuner i alla stater svarar för den lokala fysiska infrastrukturen, i form av lokala gator och vägar, va-system och sophämtning. De sköter också i allmänhet lokal planering samt lämnar byggnads- och rivningstillstånd. Dessutom omfattar verksamheten ofta ansvar för grundskolor, turistinformation samt vissa fritids- och kulturanläggningar (Council of Europe 1988b, 2000). Bland skillnaderna märks att kommuner i främst Sydeuropa har någon sorts ansvar för polisväsendet och att de i norra Europa har ett omfattande ansvar för att förverkliga den offentliga välfärdspolitiken.

Inom många stater är dock ansvaret för verksamheterna delade mellan olika nivåer. I Tyskland talar man om detta som *politikverflechtung*, vilket innebär ett sammanvävt ansvar mellan olika nivåer. I många länder är kompetensgränser otydliga samtidigt som det förekommer att kommunala organ på flera nivåer bedriver likartad eller konkurrerande verksamhet. I Spanien är kommunernas uppgifter beroende av kommunens storlek. Samtliga kommuner tillhandahåller gatubelysning, begravningsplats, vatten och avlopp samt viss väghållning. Alla kan också – i mån av resurser – ta på sig uppgifter inom ramen för en allmän kompetens. I kommuner med fler än 5 000 invånare tillkommer avfallssystem, parker och bibliotek. Kommuner med mer än 20 000 invånare ska svara för social välfärd och brandförsvaret och de med fler än 50 000 invånare har också hand om kommunikationer och miljöskydd. De uppgifter som de små kommunerna inte får hantera sköts i stället av en högre kommunal nivå, provinsen, som därmed har en tydligt komplementär uppgift. Liknande fördelning av uppgifter efter kommunernas storlek tillämpas även i bl.a. Italien, Grekland och Ungern. Även i Tjeckiska republiken har större kommuner mer omfattande uppgifter. De har dessutom ansvar för att åt mindre angränsande kommuner tillhandahålla sådant som kräver specialistkompetens.

### Statens styrning och reglering

Den andra komponenten i ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner gäller hur staten styr, reglerar och kontrollerar den kommunala verksamhet-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 6

en, samt i vad mån man ger kommunerna möjlighet att själva bestämma över sina ekonomiska resurser.

I alla kommunsystem anger staten villkor för kommunernas verksamhet med hjälp av reglering. Detta är särskilt framträdande i fråga om de uppgifter som kommunerna anses utföra på delegation från staten eller inom ramen för speciallagar. Mycket av regleringen sker alltså i form av rättsliga, ofta detaljerade anvisningar. I tilltagande grad har emellertid sådant ersatts av angivande av mål och miniminivåer samt uppföljning och utvärdering av i vad mån dessa uppfylls. I många stater finns sådana miniminivåer angivna för bl.a. socialhjälp, miljöförhållanden, trafiksäkerhet och utformningen av byggnader (OECD 1997). Lagar som garanterar individen vissa rättigheter infördes i Finland och Norge under 1980-talet (Statskontoret 1994). Ministerstyrelsen, som ger ministrar möjlighet att kan lägga sig i hanteringen av enskilda ärenden, förekommer i de flesta europeiska stater. Ofta, som i t.ex. Danmark, dras dock en gräns för detta vid den kommunala självstyrelsen (Knudsen 1995).

Staten utövar vidare kontroll över kommunernas verksamhet. Detta sker på olika sätt i olika delar av Europa och dessutom varierar kontrollen mellan olika ansvarsområden inom ett och samma land. Vanligtvis utövas mer närheten och omfattande kontroll över sådant som kommunerna anses utföra på uppdrag av staten. Här brukar prövningen inte bara begränsas till frågan om laglighet utan även lämpligheten bedöms. Men även inom verksamheter som ryms inom den allmänna kompetensen skiljer sig möjligheterna för staten att granska, upphäva och förändra kommunala beslut. Komplexiteten låter sig därför inte sammanfattas efter några enkla linjer. Däremot kan olika varianter exemplifieras (jfr även Statskontoret 2002).

En första fråga gäller vem som har rätt att *initiera* en granskning av ett kommunalt beslut. I några länder är regeln att samtliga kommunala beslut ska översändas till ett statligt kontrollorgan för granskning. Detta tillämpas numera i bl.a. Polen och Rumänien och var huvudprincipen i Frankrike före decentraliseringsreformerna på 1980-talet. I Frankrike ska alltså viktigare beslut tillställas den statliga regionala övervakaren, prefekten, för granskning. Det är dock vanligt att initieringen sker selektivt, genom att medborgare överklagar beslut (i t.ex. Sverige, Norge, Finland, Nederländerna och Grekland) eller genom att borgmästare har skyldighet att vägra verkställa fullmäktigebeslut som han/hon anser vara lagstridiga, och samtidigt anmäla dessa för prövning (Nederländerna). Det kan också ske genom att regionala organ tar initiativ. I Danmark finns ett särskilt tillsynsråd på amtsnivå, bestående av Statsamtsmanden (landshövdingen) och fyra personer som amtskommunen (landstinget) utser bland sina ledamöter. I federala stater som Tyskland och Österrike svarar delstaterna för övervakning. En annan modell är att staten ger kommunala enheter på mellannivå i uppgift att övervaka dem på en lägre. Både de tyska *Kreise* och de nederländska provinserna har sådana uppgifter gentemot kommunerna. I Italien övervakas kommunerna av både regioner och provinser. En nationell kommunombudsman, som undersöker klagomål och initierar kontroller, finns i Storbritannien och Irland. I Storbritannien svarar ett statligt revisionsorgan, *The audit commission*, för granskning av främst effektiviteten i kommunernas resursanvänd-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 6

ning. Granskningarnas resultat publiceras i form av en rangordning av kommunerna.

Nästa fråga är vem som har rätt att *avgöra* om ett kommunalt beslut är olagligt, eller om så är aktuellt, om det är olämpligt. Även i detta avseende tillämpas olika modeller, och ofta används flera varianter parallellt inom olika verksamhetsområden i ett och samma land. Ett alternativ är att avgörandet sker som en juridisk process, vid antingen särskilda administrativa domstolar (bl.a. Sverige, Finland och Frankrike) eller det vanliga domstolsväsendet (Storbritannien). Vanligt är också att avgörandet sker på regional nivå eller på delstatsnivå i federationer. De danska tillsynsråden har inom vissa områden rätt att upphäva lagstridiga kommunala beslut, och samma rätt har Fylkesmannen i Norge (som motsvarar de svenska landshövdingarna). Ibland kan dock avgörandet ligga hos regeringen, t.ex. som sista instans i en överklagandekedja. Ett annat exempel är att de beslut som nederländska borgmästare vägrat verkställa ska underställas regeringen för prövning. Om inte beslutet upphävts inom 30 dagar vinner det laga kraft.

Till sist bör understrykas att även *omfattningen* av kontrollen varierar mellan olika verksamhetsområden och stater. Förutom lagligheten prövas också normalt lämpligheten i fråga om uppgifter som kommuner anses sköta åt staten. Gränsen är dock inte helt entydig. I bl.a. Nederländerna och Spanien kan även beslut fattade inom ramen för den allmänna kompetensen upphävas om de strider mot "det allmänna intresset". Vad detta innefattar avgörs i praktiken av regeringen eller dess företrädare.

Kommuner som inte följer statliga direktiv kan i varierande utsträckning utsättas för sanktioner, t.ex. i form av indragna statsbidrag (t.ex. på Island), bötfällning av ansvariga politiker (i exempelvis Irland) och i värsta fall tvångsförvaltning (Tyskland och Nederländerna) eller upplösning av fullmäktige följt av nyval (Italien, Portugal och Spanien).

Alla stater sätter gränser för kommunernas möjligheter att bestämma över sina finanser, men även i detta avseende finns skillnader. Genomgående avgör staten vad som får beskattas. I Polen kan dock kommunerna införa nya skatter för att finansiera särskilda projekt om medborgarna ger sitt medgivande i folkomröstning. Huvudmönstret är att kommunerna i Nordeuropa beskattar inkomster, medan de i Nederländerna, Storbritannien och Östeuropa tar ut fastighetsskatt. Dessutom förekommer också beskattning av konsumtion och företagsvinster samt olika punktskatter. Inkomstskatter anses ge möjlighet till högre skatteuttag, och därmed större resurser, eftersom dessa kan dras vid källan och automatiskt ökar med ökade inkomster. Fastighets-skatter kräver däremot normalt särskilda inbetalningar, vilket blir mer synligt för skattebetalarna.

I Finland, Tyskland och Belgien har kommunerna, på samma sätt som i Sverige, rätt att själva besluta om skattenivåns storlek, även om denna möjlighet periodvis inskränkts eller modifierats efter överläggningar med staten. Statsmakterna sätter tak för kommunalskatten i bl.a. Island, Norge, Storbritannien och Nederländerna, medan det i bl.a. Portugal och Estland är staten som bestämmer den kommunala skattesatsen. I Österrike träffas vart fjärde år en överenskommelse mellan olika nivåer om fördelningen av resurser, vilken

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 6

sedan fastställs i en federal lag. I Danmark förs regelrätta förhandlingar om resurser mellan staten och företrädare för kommunerna.

Alla europeiska kommuner erhåller statsbidrag för att finansiera delar av sin verksamhet. I Portugal och flera nordiska stater dominerar de generella statsbidragen, som i allmänhet ger större handlingsfrihet. Det är dock vanligare att statsbidragen främst är specifika, vilket är fallet i bl.a. Nederländerna och Irland.

I de flesta stater sker någon form av utjämning av kommunernas ekonomiska villkor. Sådana system kan ses som ett sätt att åstadkomma en balans mellan det som vi tidigare utpekade som principiellt motstridande värden: nationell enhetlighet och kommunal autonomi. Utjämningssystemens konsekvenser för den kommunala självstyrelsen beror dock på dels hur pass långtgående utjämningen är, dels vad utfallet för den enskilda kommunen blir. I praktiken varierar också systemens utjämningseffekt (Council of Europe 1998b).

Även i andra avseenden kan kommunernas finansiella självständighet vara kringskuren. I Norge måste kommunerna ha medgivande av staten och i Österrike krävs delstatens godkännande för att de ska få uppta lån. I Danmark, Storbritannien och Spanien har staten fastställt ett lånetak för varje kommun.

Huruvida kommunerna får tillräckliga resurser för att fullgöra sina uppgifter är en omtvistad fråga i samtliga europeiska stater. Genomgående anser kommunföreträdare att de inte får full täckning för de åtaganden de utför på uppdrag eller delegation av staten, utan resurser måste skjutas till från de egna skatteintäkterna. Den i Sverige gällande finansieringsprincipen, som anger att kommunerna inte ska tvingas höja skatten om staten överför uppgifter på dem, har motsvarigheter i bl.a. Österrike, Italien och Frankrike. Även i dessa länder anser dock kommunerna att principen åsidosätts (Council of Europe 2000). I Spanien och Portugal har kommuner vägrat ta på sig uppgifter som staten önskat överföra, eftersom de inte fått full kompensation för dessa. Krav på budget i balans gäller i Frankrike. Om en kommun vägrar att rätta sig efter detta kan ett statligt regionalt organ överta beslutanderätten i budgetfrågor.

I många länder har man valt andra lösningar på hur statens styrning och kontroll av kommunerna utformas. I nedanstående tablå sammanfattas några exempel sådana former.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 6

### Ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner i andra länder – några exempel

- Varje delstat beslutar om sin egen kommunallag (Tyskland).
- Kommuner kan överklaga till författningsdomstol om riksdagen beslutar om lagstiftning som kommunerna anser kränker självstyrelsen (Tyskland).
- Endast begränsat kommunalt ansvar för välfärdsuppgifter (Irland, Portugal, Grekland).
- Stora kommuner har fler uppgifter än små kommuner (Spanien).
- Kommuner får bara utföra de uppgifter som parlamentet uttryckligen angivit (ingen allmän kompetens) (Storbritannien).
- Särskild statlig revisionsmyndighet granskar kommunerna (Storbritannien).
- I graverande fall kan staten upplösa kommunfullmäktige och utlysa nyval (Italien, Portugal, Spanien).
- Kommunalt skattetak (Norge, Nederländerna).
- Specifika statsbidrag dominerar (Irland, Nederländerna).

### 2.4 Ett genomgående mönster

Fördelningen av ansvar mellan stat och kommuner följer en rad uttalade principer som ser olika ut i olika stater. Det som anges som norm motsvaras dessutom inte alltid av den grad av självstyre som kommunerna har i praktiken. Enligt de brittiska statsvetarna Page & Goldsmith (1987) går huvudskillnaderna mellan kommunsystem i Nord- och Sydeuropa. Nordeuropeiska kommuner har som regel omfattande autonomi, grundad i bl.a. beskattningsrätt, allmän kompetens och för medborgarna betydelsefulla uppgifter. I Storbritannien och de skandinaviska staterna kanaliseras kommunernas synpunkter till staten främst i kollektiva former. Det finns ett eller flera nationella kommunförbund som tar till vara kommunernas intressen, men dessutom har också olika sektorsorganisationer bevakande uppgifter. Vidare spelar de politiska partierna en betydelsefull roll genom att länka samman lokala och centrala nivåer. Det brittiska fallet är dock speciellt eftersom de båda nivåerna misstror varandra och har få kontakter.

Kommunerna i Sydeuropa har mer begränsad självständighet. De skiljer sig också från de nordeuropeiska genom att förhållandet till staten är anorlunda. I Frankrike, Italien och Spanien är de personliga relationerna betydelsefulla. Det ingår i ledande politikernas roll att försöka utverka förmåner för sin bygd hos högre organ. I Frankrike skapas i hög grad kopplingar mellan de olika nivåerna genom att politiker kombinerar en dominerande ställning i lokal politik med poster på högre nivå. Det är t.o.m. vanligt att regeringsmedlemmar samtidigt är borgmästare i sin hemkommun. Sådana kombinationer är däremot förbjudna i Italien, men det hindrar ändå inte borgmästaren

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 6

från att ha omfattande kontakter uppåt. Page (1991) drar av detta slutsatsen att de sydeuropeiska kommunerna har större möjligheter än de nordeuropeiska att påverka de centrala besluten. Detta balanseras emellertid av att kommunerna i syd är mer kontrollerade av staten och utför färre och mindre betydelsefulla uppgifter. I Nordeuropa existerar en omvänd balans: enskilda kommuner kan endast påverka centralmakten marginellt, men har i gengäld stora möjligheter att utföra viktiga uppgifter på egen hand.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 6

### 3 Hur har ansvarsfördelningen förändrats?

#### 3.1 Huvuddragen i den svenska utvecklingen

De senaste kommunsammanslagningarna, som avslutades 1974, hade som ett huvudsyfte att skapa kommuner som var tillräckligt stora för att kunna bära den expanderande välfärdsstatens många funktioner. Drygt tusen kommuner slogs samman till 278. I första hand var det grundskolans förverkligande som utgjorde motiv, men även i andra avseenden sågs stora kommuner som en förutsättning för att åstadkomma effektiv lokal förvaltning. Alternativet till sammanslagningarna hade varit antingen att staten själv tog hand om uppgifterna eller att kommunerna i högre grad samverkade med varandra. Kommunsammanslagningarna lade därmed grunden för en decentralisering av uppgifter från stat till kommuner. Det bör emellertid noteras att denna reform också initierade en motrörelse: Redan 1980 delades de första kommunerna och detta har sedan följts av fler. För närvarande har Sverige 290 kommuner.

Med utgångspunkt från denna reformering kan man följa hur ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner förändrats i Sverige under de tre senaste decennierna (jfr Montin 2002). Även om rörelseriktningarna korsar varandra framträder ändå huvudtendenser i olika skeden. Från mitten av 1970-talet inleddes vad som i huvudsak var en decentraliseringsvåg. En rad uppgifter, t.ex. ansvar för bostadsförsörjning, räddningstjänst och miljötillsyn decentraliserades till kommunerna. Även i fråga om äldre- och handikappomsorg, gymnasie- och grundskola samt inom plan- och byggområdet fick kommunerna nya uppgifter (Petersson 2001). Motiven var främst att uppnå ökad demokrati och effektivitet. I det moderna välfärdsamhället krävdes såväl lokalanpassning som närhet till medborgarna. Andra har dock hävdat att decentralisering också var ett sätt för statsmakterna att hantera den offentliga expansionens styrbarhetsproblem och slippa fatta besvärliga beslut (Gustafsson 1987).

En ny kommunallag, gemensam för kommuner och landsting, infördes 1977. Denna lag gav kommunerna större möjligheter att anpassa sina arbetsformer till lokala förhållanden. Dåvarande kommunministern anslog tonen genom att understryka kommunernas viktiga roll för demokratin och funktionen som ”praktiskt instrument för att förverkliga välfärdssamhället” (Hjelmqvist 1994:173). En reformering inleddes som syftade till att öka kommunernas självbestämmande, minska den statliga kontrollen och avskaffa onödiga detaljregler. Kommunernas möjligheter att tillgodose krav på att fördjupa den lokala demokratin vidgades genom att riksdagen 1979 stif-

tade lokalorganslagen, som gjorde det möjligt att ge kommundelsnämnder beslutanderätt. Bland vidgningar av den kommunala kompetensen kan också nämnas den överenskommelse om kommunalt samarbete över riksgränserna i Norden, som ratificerades av den svenska riksdagen 1978 och som innebar att det inte längre var nödvändigt att gå via Utrikesdepartementet för att samarbeta med näraliggande kommuner i andra stater. En ny lag om skatteutjämningsbidrag från 1979 medförde att antalet specialdestinerade statsbidrag minskades från ett 80-tal till ca. tio.

1970-talets mitt utgör också startskottet för en decentraliseringsutveckling inom skolans område. En utgångspunkt var den kritik som riktats mot den statliga centraldirigeringen. Det ansågs allmänt att denna visserligen hade varit nödvändig för att få till stånd en enhetsskola i hela landet och därmed möjliggöra en expansion av den grundläggande utbildningen för alla barn, men att central standardisering inte kunde hantera de nya behov som växte fram. SIA-utredningen (SOU 1974:53) konstaterade att förändringar av den inre verksamheten i skolan inte kunde åstadkommas genom centrala reformer. I stället krävdes en helt ny strategi, som möjliggjorde anpassningar till lokala förhållanden. De särskilda villkor som präglade varje kommun och varje skola skulle få större genomslag. Detta skulle ske genom att ansvar och befogenheter flyttades över till lokal nivå (Hudson och Lidström 2002b).

Decentraliseringspolitiken fortsatte under 1980-talet. Ett betydelsefullt inslag utgjordes av övergången från detaljerad reglering till alltmer av styrning genom angivelser av mål och efterföljande utvärdering. Flera speciallagar fick en sådan utformning. Kommunerna skulle sedan på egen hand avgöra hur dessa mål skulle nås. Ett annat uttryck för detta var strävan att minska den statliga regleringen av kommunerna. En svensk innovation på området var det s.k. frikommunförsöket, som inleddes 1984 och kom att pågå till 1991. De kommuner och landsting som ingick i försöksverksamheten skulle slippa vissa föreskrifter i lagar och förordningar för att därigenom kunna anpassa organisationen till lokala förhållanden, utnyttja samhällsresurserna mera effektivt och bidra till ökad samordning och effektivitet. Försöket blev modell för liknande experiment i många andra länder.

Viktigt i sammanhanget var att de berörda kommunerna och landstingen själva fick föreslå vilka regler de borde få dispens från. Kommunerna upplevde den ekonomiska styrningen, särskilt statsbidragssystemet, som det största hindret (SOU 1991:25). Cirka 280 olika förslag inlämnades till dåvarande Civildepartementet. De flesta ansökningarna rörde skolan och plan- och byggfrågor. Noteras kan att 15 % av ansökningarna gällde befrielse från regler som uppfattats bindande av kommunerna, men som inte var det. Erfarenheterna från försöket togs till vara i den nya kommunallag som kom att gälla från 1991. I denna gavs kommunerna större möjligheter att själva avgöra vilken nämndorganisation man skulle ha. Exempelvis blev det inte längre obligatoriskt att ha socialnämnd, skolstyrelse eller miljö- och hälsoskyddsnämnd. Det blev möjligt att bygga organisationen på kommundelsnämnder och att införa beställar-utförar-system. Kommunallagen markerade också målstyrningsperspektivet ytterligare. I övrigt avsatte frikommunförsöket endast marginella spår (Strömberg & Lindgren 1994).

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 6



De rena förändringarna i huvudmannansvar gick i bägge riktningar. Under perioden 1980–1995 flyttades civil beredskap, riksfärdtjänsten, väghållning i tätorter och skolan från staten till kommunerna medan administration och kostnadsansvar för bostadsbidrag, viss finansiering av personlig assistans, kommunalt bostadstillägg samt tillsyn av miljöfarlig verksamhet övergick från kommunerna till staten (Statskontoret 1994). Staten, genom Statens institutionsstyrelse, tog över ansvaret för institutioner som bedriver vård och behandling av ungdomar och vuxna missbrukare. Denna mångtydiga utveckling var ännu mer framträdande under 1990-talet även när det gäller ansvarsfördelningen i stort. Visserligen togs ytterligare steg i decentralistisk riktning, men parallellt med detta skärptes statens kontroll av kommunerna.

Inom skolsektorn inleddes decenniet med fortsatta decentraliseringsåtgärder: Kommunerna tog år 1990 över arbetsgivaransvaret för lärarna. Något senare befriades kommunerna från skyldigheten att ha tillstånd från staten för att starta gymnasieskola. De fick också rätt att avgöra vilka program gymnasiet skulle tillhandahålla. År 1990 slogs statsbidragen till skolan samman till ett sektorsanslag, och från 1993 lades detta samman med de flesta andra statsbidrag till kommunerna till ett gemensamt generellt statsbidrag. Parallellt med detta reformerades den statliga skoladministrationen. Någon kontrollerande och detaljreglerande apparat ansågs inte längre behövas, och därför lades Skolöverstyrelsen ned. I stället inrättades Skolverket, vars uppgift, i målstyrningens anda, blev att utvärdera måluppfyllelse och stödja lokal skolutveckling (Lidström och Hudson 1995).

Målstyrning och utvärdering tillämpades även inom andra sektorer. I stället för att reglera hur verksamheterna skulle bedrivas försköts fokus mot de resultat kommunerna åstadkom. Detta kunde visserligen också vara styrande, men i huvudsak ökade ändå kommunernas handlingsmöjligheter. För att säkerställa att inte individers rätt åsidosattes genom den nya kommunala friheten infördes rättighetslagar inom särskilt känsliga områden. Det främsta exemplet är lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), men genom psykiatireformen fick kommunerna också skyldighet att tillhandahålla bostäder och stöd i hemmet för personer med vissa typer av psykiska besvär (Bergmark 2001). Servicenivåerna preciseras ofta av förvaltningsdomstolar efter överklagande. Kritikerna menar dock att rättighetslagar försvårar för kommunerna att ta ett helhetsansvar eftersom insatserna inom dessa verksamheter inte får prövas mot tillgängliga resurser.

1990-talets inledning innebar också att nya idéer om hur den offentliga verksamheten skulle bedrivas slog igenom. Att öka individernas valfrihet blev en viktig fråga för den borgerliga regering som tillträdde 1991. Detta fick praktiskt uttryck i bl.a. lagstadgad rätt för föräldrar att välja skola för sina barn och ett generöst finansiellt stöd till friskolor, vilket skulle betalas av barnens hemkommuner. I någon mån kom detta att påverka balansen mellan staten och kommunerna, genom att staten flyttade över avgöranden som tidigare träffats av kommunerna till föräldrarna.

Av stor betydelse för relationerna mellan stat och kommuner blev också den kraftiga försämring av statsfinanserna som präglade inledningen av 1990-talet. Hanteringen av statens budgetunderskott satte spår under återstoden av decenniet, och detta fick bl.a. till följd att statsbidragen till kommu-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 6

nera reducerades. För att samtidigt förhindra att bortfallet kompenseras med skattehöjningar införde riksdagen ett temporärt kommunalt skattestopp mellan 1991 och 1993. Under tidigare år hade kommunala skattehöjningar dämpats genom överenskommelser mellan staten och kommunförbunden. Att staten nu satte tak för kommunalskatten var emellertid nytt och uppfattades av kommunerna som ett brott mot det grundlagsfästa skyddet för den kommunala beskattningsrätten. Åtgärden accepterades dock av Lagrådet med hänvisning till dess temporära karaktär och det svåra samhällsekonomiska läget. Konsekvensen blev att kommunerna tvingades till påtagliga neddragningar av sina verksamhetskostnader.

Även i andra avseenden förändrades de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunerna. En tidigare nämnd åtgärd som stärkte kommunernas självständighet var sammanslagningen av specialdestinerade statsbidrag till ett generellt. I samma riktning gick den finansieringsprincip som riksdagen antog 1993. Om statsmakterna lade på kommunerna nya uppgifter skulle staten också se till att kommunerna kunde klara finansieringen med andra medel än höjda kommunalskatter. Kommunerna har dock klagat på hur denna princip tillämpats. De anser t.ex. att den s.k. maxtaxan inom barnomsorgen inte kompenseras fullt ut av staten (Svenska Kommunförbundet/Landstingsförbundet, 2002). Mot slutet av decenniet förbättrades det statsfinansiella läget och statsbidragen till kommunerna kunde öka. En tillfällig reglering av skatteuttaget blev dock åter aktuell. Under 1997–1999 blev de kommuner som höjde skatten skyldiga att leverera in hälften av de ökade intäkterna till staten. Från år 2000 gäller ett krav på att kommunala budgetar ska vara i balans.

Kommuner med särskilt stora svårigheter att nå balanskravet kunde under 1999 ansöka om extra statsbidrag. För beredningen svarade den s.k. kommundelagationen, men beslut fattades av regeringen. Ett villkor för bidrag var att kommunen genomförde egna kostnadsreducerande åtgärder. Arbetet med att utarbeta förslag till sådana skedde i nära samarbete med delegationen. Därigenom var ett statligt organ direkt inblandat i enskilda kommuners beslut om sin ekonomi och verksamhet.

Kommuner i Sverige har inte varit utsatta för regelrätt tvångsförvaltning, även om det finns regler som möjliggör sådant. Skollagen (15§ 15) ger staten möjlighet att vidta åtgärder på kommunens bekostnad om kommunen på ett grovt sätt eller under längre tid åsidosätter sina skyldigheter enligt skollagen eller föreskrifter utfärdade på basis av denna. Denna möjlighet har dock hittills inte använts.

Ny reglering av kommunerna har införts under senare år. En bibliotekslag inom det som tidigare var ett oreglerat område antogs 1998, och samma år satte riksdagen stopp för vissa kommuners planer på att ta ut en skolmåltidsavgift av sina grundskoleelever. Ett annat exempel är att riksdagen år 2002 beslutade att införa en sanktionsavgift på upp till 1 miljon kronor för kommuner som vägrar följa domstolsbeslut i fråga om enskilds rätt till bidrag eller stöd. Framför allt är det tendenser att kommuner struntat i beslut med anledning av rättighetslagar och socialtjänstlagen som föranlett detta ställningstagande.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 6

Andra uttryck för centraliseringstendensen är att staten i några fall tillåtit sig att göra direkta ingrepp i det kommunala självbestämmandet. De tydligaste är kanske de beslut som riksdagsmajoriteten riktat mot olika intressen i Stockholm: Lagar som stoppade utförsäljning av sjukhus och privatisering av allmännyttiga bostadsföretag stiftades för att hindra borgerliga majoriteter i landsting respektive kommun att förverkliga en politik som den socialdemokratiska regeringen ansåg strider mot det nationella intresset.

Det finns också många exempel på att staten återcentraliserat, dvs. tagit tillbaka utrymme som man tidigare släppt ifrån sig till kommunerna. Skolverket, som ursprungligen ersatte en Skolöverstyrelse med centralreglerande uppgifter, har efter hand fått sitt uppdrag modifierat. Från att ha varit stödjande och utvecklande ska det nu i högre grad vara granskande och kontrollerande. Svårigheten att inom samma organisation svara för både stöd och kontroll har bidragit till att Skolverket från mars 2003 delas upp i två myndigheter – Skolverket och Myndigheten för skolutveckling.

Ytterligare ett exempel på återcentralisering är de s.k. Wärnerssonpengarna. Från och med 2001 utgår ett nytt specialdestinerat statsbidrag för personalförstärkningar inom skolan. Bidraget kan dock endast tillfalla kommuner som inte minskat sin personalstyrka. Tidigare hade staten prövat att tillföra skolan mer resurser genom förstärkningar av det generella statsbidraget, men det visade sig att dessa inte alltid gick till det som statsmakterna tänkt sig. Generella statsbidrag var helt enkelt för trubbiga och gick inte att använda när staten ville styra med större precision. Av detta skäl har man valt en återgång till specialdestinerade statsbidrag. Även inom andra områden än skolans finns en tydlig tendens till att denna typ av statsbidrag är på väg tillbaka. Dessutom har det tillkommit en uppsjö av tidsbegränsade projektbidrag som kommuner kan söka för specifika ändamål. Ofta kräver dessa kommunal medfinansiering.

Trots dessa centraliseringstendenser behåller ännu decentraliseringsrörelsen något av sin styrfart. Ett tydligt exempel på detta är den försöksverksamhet med skola utan timplan som regeringen beslutade om år 1999. Vissa skolor befriades på prov från skyldigheten att tillämpa den nationella timplanen. Motivet var att denna plan inte var anpassad till den mål- och resultatstyrda skola som skulle växa fram. Ytterligare decentralisering är således på tapeten parallellt med att staten återtar greppet inom andra delar av skolans verksamhet. Även Demokratiutredningen underströk behovet av att ta nya steg mot ytterligare fördjupad kommunal självstyrelse:

Vi anser att det nu är dags att inleda en långsiktigt syftande förstärkning av den kommunala självstyrelsen ... Vi är övertygade om att ju större självständighet kommunerna erhåller gentemot staten, desto bättre blir förutsättningarna för ett meningsfullt lokalt politiskt deltagande ... Ett medel att stärka kommunernas handlingsutrymme är att ge den kommunala självstyrelsen en starkare grundlags- och lagreglering med möjligheter till rättsprövning. En sådan utveckling bör vila på en klarlagd principiell grund för hur uppgiftsfördelningen bör vara mellan stat och kommun. (SOU 2000:1, sid 157)

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 6

Utöver dessa tendenser till samtidig decentralisering och centralisering finns tecken på att ansvaret för verksamheter i tilltagande grad vävs samman mellan olika nivåer. Kommunal förnyelsekommittén (SOU 1996:169) konstaterade att decentraliseringen från stat till kommun medfört oklarheter i ansvarsfördelningen mellan de bägge nivåerna. En ordning som innebär att kommunerna är huvudman för verksamheter som staten övergripande reglerar medför alltid gränsdragningsproblem. Men dessa förefaller ha tilltagit under senare år. Därigenom försvåras också möjligheterna för medborgarna att veta vem man ska utkräva ansvar av.

Andra uttryck för det sammanvävda ansvaret är de tidigare nämnda exemplen på en ökad användning av tidsbegränsade projekt, som ofta förutsätter att finansiering sker från såväl ett statligt organ som kommunen. Fokus inom regionalpolitiken har under senare år förskjutits till att kommuner och regioner i samverkan med staten i högre grad ska ta ansvar för sin egen utveckling. I många län etableras särskilda samverkansorgan mellan kommuner och landsting, som då också får ta hand om statens utvecklingsresurser inom regionen. Arbetet med tillväxtavtal har skett i former som länkar samman olika nivåer, men dessutom också offentliga och privata intressen. Till detta ska läggas andra företeelser som bidragit till en tilltagande komplexitet i ansvarsfördelningen. I allt högre grad anlitar kommuner privata utövare för t.ex. barn- och äldreomsorg. Även framväxten av friskolor kan ses som ett annat sätt att tillhandahålla välfärdstjänster. Sammantaget skapar detta mer otydliga ansvarslinjer.

Periodens huvuddrag kan sammanfattas i nedanstående tablå.

#### **Huvuddragen i en förändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommuner i Sverige**

70-tal:	Kommunsammanläggningar Decentraliseringsvågen inleds Färre specialdestinerade statsbidrag Avreglering
80-tal:	Fortsatt decentralisering Målstyrning och utvärdering Frikommuner
90-tal:	Ytterligare decentraliseringsåtgärder Rättighetslagar Resursbegränsningar Generellt statsbidrag och finansieringsprincipen Återcentralisering Sammanvävning

Den studerade perioden har i huvudsak präglats av en omfattande decentralisering av ansvar och befogenheter från staten till kommunerna. I början av 2000-talet har kommunernas handlingsutrymme vidgats i väsentliga avseen-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 6

den. Samtidigt har det statsfinansiella läget begränsat möjligheterna att använda detta. Ett uttryck för att det övergripande nationella intresset anses överordnat var det sätt som statsmakterna använde sig av kommunerna för att sanera statsfinanserna. Mot slutet av perioden uppträder även andra uttryck för att staten på nytt vill reducera kommunernas handlingsmöjligheter. Exempel är en ökad användning av specialdestinerade statsbidrag, striktare kontroll och nya sanktionsmöjligheter.

### 3.2 Internationella tendenser

Från mitten av 1970-talet har de flesta europeiska stater genomfört omfattande förändringar av ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner. Många har följt likartade vägar, men det finns också några som avvikit från det dominerande mönstret. Att stater går i olika takt i fråga om decentraliseringsutvecklingen understryks också i en studie av de politiska partiernas ståndpunkter i fråga om decentralisering i olika länder (de Vries 2000). Eftersom utvecklingen är olika i olika länder diskuteras huvudtendenserna var för sig, och inte i kronologisk ordning. Förändringarna har i huvudsak skett i tre riktningar – decentralisering/regionalisering, centralisering och sammanvävning.

#### Decentralisering och regionalisering

Den allt överskuggande tendensen under perioden, i nästan alla europeiska stater, är att ansvar och befogenheter förskjutits från central till kommunal nivå. Uppgifter har överförts till lägre nivåer samtidigt som styrningen och kontrollen blivit mindre detaljerad och mer övergripande. Tyngdpunkten har förflyttats från styrning av verksamhetens villkor till utvärderingar av dess resultat. Även regleringen av kommunernas finanser har kommit att präglas av att detaljstyrning ersatts av mer generella instrument. Bland annat har andelen specialdestinerade statsbidrag minskat och de generella ökat. Decentraliseringspolitiken kan därmed ses som ett förverkligande av de ideal som uttrycks i subsidiaritetsprincipen. Det bör emellertid poängteras att även mål- och resultatstyrning kan vara inskränkande på handlingsfriheten, men i fråga om hur resultatet ska se ut.

Bland decentraliseringsreformerna kan man skilja på sådana som innefattat etablerandet av en regional självstyrande nivå och de som direkt fokuserat på den lägsta nivån, dvs. kommunerna. Även om det inte är en primär uppgift för denna översikt är regionaliseringstendenserna viktiga även för kommunerna. Dessa tendenser berörs därför kort i slutet av detta avsnitt.

I många länder har uppgifter överförts från central till lokal nivå. Ofta har detta skett i anslutning till att kommunstrukturen reformerats. Under 1970- och 1980-talen genomfördes kommunsammanslagningar i bl.a. delar av Tyskland och Belgien. Under 1990-talet har Grekland och Litauen genomfört större sådana reformer. Kommunernas antal har reducerats mer successivt i Nederländerna och på Island. På Island följdes detta av att kommunerna 1996 fick överta det fulla ansvaret för grundskolan. Även grekiska kommuner har fått nya uppgifter från staten. Mindre omfattande sammanslagningar

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 6

har dessutom skett i många andra stater. Frankrike är dock ett exempel på ett land som överfört uppgifter utan sammanläggningar. Kommunerna har fått större ansvar för bl.a. planering och lokal ekonomisk utveckling, men i praktiken har det främst varit de större kommunerna som kunnat tillgodogöra sig dessa möjligheter. Portugal, som inte heller reformerat sin kommunstruktur, övergick år 1984 från en *ultra vires*-princip till att ge kommunerna en allmän kompetens.

De mest omfattande förändringarna har dock gällt att statens styrning av kommunerna minskats och att man övergått till andra, mjukare, styrformer. I Frankrike svarade tidigare den regionala tillsyningsmannen, prefekten, för närgången kontroll av kommunernas verksamhet. Bland annat krävdes att denne lämnade ett godkännande (*tutelle*) innan kommunala beslut kunde vinna laga kraft. Sedan 1982 är emellertid prefektens roll begränsad till uppgiften att i efterhand granska lagligheten av beslut. Skulle denne anse att ett beslut är olagligt får en förvaltningsdomstol fälla slutligt avgörande. Liknande system har funnits i många andra länder i Sydeuropa, men även dessa har efter hand reformerats.

En reformmodell som använts för att minska statens styrning är de frikommunförsök som ursprungligen initierades i Sverige och som sedermera prövats även i många andra nordiska stater samt i några mellaneuropeiska. Kommuner har själva fått föreslå hur statens styrning skulle kunna reduceras. Processen har genomgående utmynnat i att kommunallagarna reformerats så att kommunerna givits större frihet att själva utforma sin organisation (Baldersheim & Ståhlberg 1994).

Under 1990-talet var den allmänna tendensen att statsbidrag för specifika ändamål slogs samman till mer generella. Detta skedde bl.a. i Danmark och Finland (Statskontoret 1994). Ett annat uttryck för finansiell decentralisering är att kommunerna i Italien fått möjlighet att ta ut nya lokala skatter (Dente 1997).

Den decentralisering som skett i Östeuropa intar en särställning. Här har det handlat om att ersätta ett kommunistiskt, centralistiskt styrelseskick med ett system som bygger på demokrati och mänskliga fri- och rättigheter. I all förändring har därför decentralisering till självstyrande kommuner ingått som en betydelsefull komponent. Redan efter kommunismens fall inleddes arbetet med att upprätta en demokratiskt vald kommunal nivå och att tydliggöra kommunernas ställning och uppgifter. I detta ingick också att förse kommunerna med en självständig resursbas. I praktiken har det dock visat sig svårt att förverkliga detta fullt ut (Illner 1998).

Ett särskilt uttryck för decentralisering utgör de regionaliseringstendenser som varit mycket starka i många europeiska stater. På många håll har det visat sig omöjligt att reformera den kommunala grundnivåns struktur, eftersom kommunerna representerar en djupt rotad lokal identitet och det dessutom ofta krävs kommunernas medgivande för att sammanläggningar ska vara möjliga. I stället har man valt att inrätta nya nivåer, som sedan fått överta statliga uppgifter. Därmed påverkas också indirekt kommunerna eftersom deras position då inte förstärkts. I vissa fall har t.o.m. uppgifter flyttas från kommunerna till regionala nivåer.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 6

Regionaliseringen har i huvudsak skett i två omgångar under den studerade perioden. I ett första skede, under 1970-talet och början av 1980-talet, etablerades självstyrande regionala nivåer i bl.a. Italien och Frankrike, men även i Norge. Tidigare existerande regioner fick utökade uppgifter, i bl.a. Spanien. En andra våg av regionalisering skedde under 1990-talet. Regionala nivåer inrättades i bl.a. Grekland och i flera östeuropeiska stater, och de fick genomgående starkare ställning inom EU-området. För EU har regionerna utgjort viktiga komponenter i en integrationsstrategi, men regionaliseringsprocessen har också hämtat kraft från krav på självstyre från etniska minoriteter. Till regionaliseringstendenserna kan också räknas etablerandet av en federal struktur i Belgien samt upprättandet av självstyre i Skottland och Wales.

Decentraliseringssträvandena i de europeiska staterna har motiverats med både demokrati- och effektivitetsargument. Ofta har utgångspunkten varit system som traditionellt eller i vissa avseenden varit starkt centraliserade och i vilka decentralisering och regionalisering blivit ett svar på krav på att förlägga beslutsfattandet närmare medborgarna. Genom dessa åtgärder har man också förväntat sig att kunna förlösa lokal initiativkraft och åstadkomma bättre anpassning av politiken till lokala behov.

### Centralisering

Mångtydigheten i fråga om hur ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner utvecklats understryks av att det parallellt med decentraliseringstendenser också förekommit att statens grepp om kommunerna stärkts. Det är emellertid fruktbart att skilja mellan tre olika uttryck för detta. För det första har Storbritannien och Irland avvikit från det dominerande decentraliseringsmönstret under huvuddelen av perioden. För det andra har tendenser till återcentralisering dykt upp i flera stater under senare år. För det tredje har staten till och från infört restriktioner för kommunernas finanser.

Under huvuddelen av perioden har två stater avvikit från det generella decentraliseringsmönstret, nämligen Storbritannien och Irland. I Storbritannien präglades nära två decennier med konservativa regeringar av spända och konfliktfyllda relationer mellan stat och kommuner. Frånvaron av en konstitutionell reglering anses ha medverkat till att kommunerna haft en utsatt ställning. Nya organ på lokal nivå, s.k. *quangos*, kom att överta flera uppgifter från kommunerna, bl.a. ansvaret för lokal näringslivsutveckling och viss högre utbildning. Statens finansiella kontroll skärptes. Vidare infördes regler som tvingade kommunerna att privatisera kommunägda bostäder och att lägga ut verksamheter på entreprenad. Kommunernas ansvar för skolorna urholkades kraftigt och överfördes delvis till skolledningarna och delvis till staten. Bland annat infördes en nationell läroplan, vilket stärkte statens grepp. Klimatet förbättrades efter tillkomsten av en labour-regering 1997, men systemet med *quangos* har bibehållits. Under labour-perioden har dock ett omfattande självstyre införts i främst Skottland, men även i Wales, och dessutom har det lokala styret i London stärkts.

Irland är ett annat exempel på en stat som i huvudsak gått i centralistisk riktning under perioden. Kommunerna har successivt blivit av med uppgifter,

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 6

bl.a. ansvaret för hälso- och sjukvården, vilket i stället överförts till statliga organ. Bakom förändringen har legat en grundläggande misstro från statens sida gentemot kommunerna, vilka inte ansetts kapabla att hantera denna typ av uppgifter. Även i övrigt har staten utövat nära kontroll av kommunerna. Ett uttryck för detta är att kommunerna fortfarande inte kan besluta om lån eller investeringar utan är beroende av statens medgivande för detta. Även i Irland har det emellertid skett en förändring i decentralistisk riktning under senare år. Den kommunala självstyrelsen garanteras numera i konstitutionen, kommunerna har fått en allmän kompetens och får numera också själva tillsätta sin chefstjänsteman.

Ett andra uttryck för centralisering är de återcentraliseringstendenser som kunnat noteras i flera länder under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet. I många fall bottnar dessa i en uppfattning att decentraliseringspolitiken gått för långt och medfört oacceptabla konsekvenser. I Norge har de specifika statsbidragens andel återigen ökat, efter en tid när de generella dominerat. I Östeuropa finns tendenser till att staten återtagit greppet efter de första årens decentraliseringspolitik. Även här pekade man på decentraliseringspolitikens avigsidor som skäl till återcentralisering, men en bidragande orsak var också att det i initialskedet fanns alltför orealistiska förväntningar på vad reformeringen skulle kunna åstadkomma (Illner 1998).

En särskild form av återcentralisering utgörs av införandet av s.k. rättighetslagar. Staten ger vissa ofta särskilt utsatta grupper rätt att av kommunen kräva viss service, eller en service på viss nivå. Kommunerna har skyldighet att tillhandahålla denna, oavsett hur det påverkar kommunens övriga prioriteringar. Sådana rättighetslagar tillkom från mitten av 1980-talet i både Finland och Norge. Ett viktigt motiv för rättighetslagstiftning har varit att se till att den ram- och målstyrning som införts inte ska få oacceptabla konsekvenser för utsatta grupper. Därigenom inskränks emellertid samtidigt den kommunala självstyrelsen (Statskontoret 1994).

För det tredje har det hela tiden funnits en tendens att staten, när så ansetts nödvändigt, utsatt kommunerna för starkare finansiell reglering. Ett bekymmersamt statsfinansiellt läge har i perioder varit ett motiv för staten att minska resursöverföringarna men har också varit ett skäl för att styra kommunernas ekonomi hårdare. Risker för att kommuner skulle ge sig ut på äventyrligheter har setts som ett potentiellt hot mot övergripande stabiliseringsmål. I Frankrike pågår en nationalisering av tidigare kommunala skatter, vilket minskar kommunernas möjligheter att självständigt disponera sina resurser (Hoffman-Martinot 2002). Den nya kommunallag som antogs av det isländska parlamentet år 1997 ger staten större möjligheter att ingripa mot kommuner som bedriver verksamheten med stora underskott. I extremfall kan detta medföra att staten sätter kommunen under tvångsförvaltning.

### Sammanvävning

En allmän tendens i många europeiska stater är att olika nivåers ansvarsområden vävs samman. Tyskland och Österrike har varit föregångare, men systemet tillämpas även i t.ex. Schweiz, Frankrike och Italien. Inblandade är kommuner, regioner, staten och EU, men också privata intressen och civil-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 6



samhällets övriga aktörer (OECD 1997). Genom detta har mer av beslutsfattande kommit att ske i förhandlingar samt genom nätverk och partnerskap. Såväl finansieringsansvaret som ansvaret för genomförandet delas mellan de olika intressenterna. Samtidigt har ansvarsgränserna blivit mindre tydliga, och det har blivit svårare för medborgarna att veta var det politiska ansvaret ska utkrävas. Sammanvävning av ansvar är vanligt i fråga om utvecklingspolitik men också när det gäller t.ex. utbildning och kulturverksamhet. Ofta regleras sammanvävningen genom särskilda kontrakt. Partnerskapsmodellens användning understöds aktivt av EU. Ibland talas om sammanvävning av EU med andra nivåer som "multi-level governance", men begreppet innefattar också att det skett en förskjutning av ansvaret från formella styrelseorgan till organ som också inkluderar andra än offentligt rättsliga aktörer.

### 3.3 Några sammanfattande iakttagelser

Någon enhetlig rörelseriktning bland Europas stater kan inte identifieras. Alla de nämnda uttrycken för ansvarsfördelningens förändringar förekommer samtidigt, t.o.m. i ett och samma land. Ändå kan ett par huvudtendenser noteras. En sådan är decentraliseringsvågans kraftiga genomslag i de allra flesta stater. Under senare år finns emellertid tendenser till att staten återtar kontrollen, men också att ansvarsområdena blir mer sammanvävda.

Genomgående har utvecklingen i Sverige följt dessa europeiska huvudtendenser. Även i vårt land var decentralisering honnörsordet under periodens inledning. Nu finns dock flera uttryck för att staten återtar kommandot. I Sverige har också behovet av att sanera statsfinanserna fått konsekvenser för det kommunala självstyret.

## 4 Förändringarnas konsekvenser

### 4.1 Förhållanden i Sverige

Förändringar av ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner har i en mening medfört konsekvenser som är uppenbara. När en ny kommunallag införs som gör det möjligt för kommunerna att avgöra hur den egna organisationen ska se ut leder detta till att många ersätter tidigare obligatoriska nämnder med egna konstruktioner. I några införs kommunalnämndssystem eller beställar och utförarmodeller (Statskontoret 1999). När en lag stiftas som förbjuder utförsäljning av allmännyttiga bostäder upphör också sådana transaktioner. Den intressanta frågan är emellertid i vad mån förändringar i ansvarsfördelningen leder till att önskade mål uppnås: Blir det bättre demokrati om kommunerna får mer att säga till om? Leder centralisering till stor-driftsfördelar? Medför decentralisering att det växer fram större skillnader mellan kommunerna?

När det gäller konsekvenser av det senare slaget kan man emellertid konstatera att det råder en tydlig brist på kunskap. Inom ramen för Kommittén Valfärdsboksluts analyser av det svenska välfärdssystemets förändrade villkor under 1990-talet konstaterar Åke Bergmark i en översikt över decentrali-

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 6

seringsreformerna att kunskaperna i fråga om reformernas effekter är mycket begränsade:

Mot bakgrund av att kommunalisering och decentralisering är begrepp som under större delen av 1990-talet placerats relativt högt på den politiska dagordningen, är det påfallande hur litet som gjorts i form av systematiska empiriska studier på området. Det finns i dag ingen forskning som på ett generaliserbart sätt beskriver de allmänna decentraliseringstendensernas konkreta uttryck eller i vilken utsträckning de förhoppningar eller farhågor som uttrycks i samband med utvecklingen kommit att besannas (Bergmark 2001:42–43).

Det finns visserligen kartläggningar av hur själva genomförandeprocessen gått till (t.ex. Statskontoret 1994) och om styrmedels effektivitet (t.ex. Statskontoret 1997). Förändringarnas konsekvenser har dock knappast uppmärksamats. En bidragande orsak är troligen att det är svårt att isolera effekterna av just ansvarsfördelningsförändringarna i ett sammanhang där samhällsförändringar även i övrigt varit omfattande. Stat och kommuner har också reformerats i andra avseenden än i fråga om ansvarsfördelningen. Det som kan uppfattas som konsekvenser kan även vara resultat av utanförliggande krafter, t.ex. globaliserad ekonomi, EU:s betydelse eller internationell idéspredning. Trots detta borde det vara möjligt att man med väl fokuserade och avgränsade frågor samt med en genomtänkt metodologi ska kunna säga något om t.ex. konsekvenserna av decentraliseringsåren.

Det finns emellertid ett anmärkningsvärt undantag i denna brist på forskning. Frågan om decentraliseringens konsekvenser för variationen mellan kommunerna i Sverige har faktiskt varit föremål för omfattande analyser. Enligt teorin borde skillnaderna öka när kommunerna får större möjligheter att anpassa verksamheten till lokala förutsättningar. Uppträder alltför stora skillnader kan man dock misstänka att nationella mål om enhetlighet kan äventyras. På samma sätt skulle alltför små skillnader kunna tolkas som att decentraliseringen är en chimär och att staten ändå i praktiken reglerar det mesta som kommunerna ägnar sig åt. En annan tolkning skulle kunna vara att lokala beslutsfattare av olika skäl inte vill eller vågar ta ut svängarna, trots att möjligheterna finns.

De undersökningar som genomförts avser variation i fråga om kostnader för olika verksamheter i kommunerna. Skillnader i kostnadsnivåer tas således som intäkt för att det också skulle råda skillnader i handlingsutrymme och politiska ambitioner. De första undersökningarna avsåg 1970-talet (Johansson 1982) och perioden 1975–1985 (Stjernqvist och Magnusson 1988). Bägge studierna ger stöd för slutsatsen att skillnaderna successivt minskat mellan kommunerna. Under senare år har 1990-talets förändringar analyserats med en liknande uppläggnings (Bergmark 2001, Svenska Kommunförbundet/Landstingsförbundet, 2002). Resultaten från dessa undersökningar är inte entydiga. Inom vissa områden har skillnaderna ökat under decenniet. Det gäller t.ex. kostnaderna i grundskolan för läromedel och elevvård samt kostnaderna för socialbidrag. Dessutom har variationen i fråga om personaltätheten inom förskolan ökat. Däremot har variationen minskat mellan kommunerna när det gäller kostnaden per elev i grundskolan och per barn i barnom-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 6

sorgen. Något systematiskt samband med genomförandet av vissa decentraliseringsreformer, t.ex. den nya kommunallagen och sammanslagningen av specialdestinerade statsbidrag till ett generellt, har dock ej kunnat noteras. Decentraliseringspolitikens genomslag skulle därmed inte vara så omfattande.

Det som emellertid gör dessa studier problematiska är att de så ensidigt begränsat sig till kostnadsvariationer och alltså inte tar hänsyn till andra skillnader som kan uppträda. Även om kommuner använder lika mycket resurser till en verksamhet kan innehållet i denna ändå vara olika. Det finns studier av vissa aspekter som pekar på att kommunerna varit nog så duktiga på att ta vara på möjligheter att profilera sig och att detta skett på olika sätt i olika kommuner. Kommuner har t.ex. i varierande utsträckning stimulerat framväxten av fristående skolor och valfrihetspolitik. De har också på olika sätt och i olika grad valt att använda gymnasieskolan som en resurs i en lokal utvecklingsstrategi (Hudson och Lidström 2002a). Detta syns inte i övergripande kostnadsmått men är ändå uttryck för att utrymmet för lokalt självstyre tas till vara.

## 4.2 Internationella erfarenheter

Om det är svårt att ge en heltäckande överblick över vilka konsekvenser förändringar i ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna har medfört i Sverige, blir dessa problem ännu mer uppenbara om avsikten är att säga något om hur detta utvecklats i andra länder. Till tidigare nämnda problem med att isolera det som beror på förändrade ansvarsfördelningar tillkommer den komplexitet som det innebär att studera många länder. Systematiska forskningsinsatser i andra länder är också begränsade (de Vrijes 2000). Några observationer kan dock göras.

Först måste understrykas att eftersom utvecklingsriktningarna under perioden gått åt olika håll i olika stater har också konsekvenserna varit olika i olika länder. I Storbritannien och Irland är det främst konsekvenser av centraliseringspolitiken som uppmärksammas. Det gäller t.ex. de bristande möjligheterna för medborgarna att kunna påverka den lokala välfärdsservicen genom den egna kommunen och den utsatthet kommunerna haft genom att de ansetts vara nivåer av underordnad betydelse.

I andra länder är det i stället konsekvenser av decentraliseringspolitiken som stått i fokus. I den internationella litteraturen på området har det i allmänhet setts som framgångsrikt att de lägre självstyrande nivåerna fått mer att säga till om. Omdömena gäller både nyinrättade regionala nivåer och de kommunala grundnivåerna. Subsidiaritetsprincipen har brett stöd. Trots detta har vissa avigsidor med decentraliseringsåtgärderna uppmärksammas. Bland sådana problem kan nämnas att staten kommit att ta ett mindre ansvar för social utjämning och stadsförnyelse. Detta har överlämnats till kommuner och regioner själva, vilket anses ha medfört att skillnaderna ökat och kapaciteten att göra något åt problemen minskat (Clark 1997).

Särskilda problem har följt med decentraliseringspolitiken i Östeuropa. Förväntningarna kanske var uppskrivade omedelbart efter frigörelsen från kommunismen, och det har senare också visat sig att det varit svårt att nå

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 6

resultat även på en lägre ambitionsnivå. Uppgifter har överförts, men inte resurser. Staten har bibehållit mycket av kontrollen. Nya kommuner har haft problem med bristande demokratisk legitimitet. I några stater har decentraliseringssträvandena slagit över i sin motsats, eftersom centralmakten tolkat uppkomna problem som uttryck för att starkare central styrning är nödvändig.

Huruvida regionaliseringsprocessen påverkat kommunerna är i hög grad beroende av vilken roll regionerna givits i förhållande till kommunerna. I t.ex. Frankrike har det understrukits att regioner och kommuner ska vara separata från varandra. Regionerna fick sina uppgifter från staten, och samtidigt förstärktes också kommunernas ställning. I praktiken kan dock den ökade sammanvävningen mellan olika nivåer ha skapat ett ökat beroende mellan kommuner och regioner.

I Nederländerna har däremot den mellanliggande nivån en överordnad roll gentemot kommunerna. Inom vissa områden övervakar provinserna lagligheten i kommunernas beslutsfattande och ska också samordna kommunal och annan offentlig verksamhet inom sitt territorium. Detta har kommit att inskränka kommunernas självständighet (Council of Europe 1998a). Ibland har den regionala nivån också uppfattats som konkurrent till den kommunala. Vanligt är att bägge bedriver utvecklingspolitik, vilket ibland leder till konflikter.

## 5 Slutsatser och slutbedömning

### 5.1 Huvuddrag och förklaringar

Ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna är mångfasetterad, i både Sverige och i andra länder. Det gäller i fråga om de huvudprinciper som finns och deras praktiska tillämpning, men det är också fallet när det gäller förändringarna under perioden 1974–2002. Parallellt finns uttryck för såväl decentralisering som centralisering. Starka tendenser till decentralisering har kunnat noteras i de flesta europeiska stater. Det gäller inte bara en förstärkning av den regionala nivån, utan även att uppgifter överförts till primärkommunerna och att styrningen av dessa mer än tidigare skett i form av angivande av målsättningar och ramar. I Sverige genomfördes huvudmannaskapsförändringar, statsbidragen slogs samman till ett i huvudsak generellt bidrag samtidigt som kontroll och styrning mjukades upp.

I flera stater, främst Storbritannien och Irland, var emellertid centralisering och en urholkning av den kommunala självstyrelsen den dominerande tendensen. Sådana inslag har också hela tiden funnits även i andra länder när det gäller statens kontroll av kommunernas finanser. I vissa fall har tillfälliga restriktioner använts, t.ex. stopp för kommunala skattehöjningar, men andra åtgärder har varit mer långvariga eller permanenta. Inskränkningarna i den kommunala handlingsfriheten har skett med hänvisning till övergripande statsfinansiella intressen. Under senare år har dessutom tendenser till återcentralisering gjort sig gällande, inte bara i Sverige utan även i andra länder. Staten har på nytt infört specialdestinerade statsbidrag och ny reglering av kommunal verksamhet. Argumentet har ofta varit att decentraliseringen gått

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 6

för långt och medfört oacceptabla konsekvenser. Utöver dessa drag finns också en underliggande tendens att olika nivåers ansvarsområden vävs samman.

Denna komplexitet, med delvis motstridande utvecklingsriktningar, antyder att det knappast finns en, underliggande, orsak till att ansvarsfördelningen rör sig i den ena eller den andra riktningen. Visserligen har mer generella aspekter betydelse, men hänsyn måste dessutom tas till situationen i varje stat för att man ska förstå varför ansvarsfördelningen förändrats i en viss riktning. Vi menar att det är fruktbart att skilja på två huvudtyper av förklaringar, nämligen endogena och exogena.

Endogena förklaringar fokuserar på staternas inre dynamik. Ett gemensamt drag i både de stater som rört sig mot decentralisering och de vars ansvarsfördelning blivit mer centraliserad är att åtgärderna motiverats med hänvisning till negativa erfarenheter av tidigare förhållanden. Det gäller t.ex. i Östeuropa där decentraliseringsreformerna var en reaktion mot alltför långtgående centralisering under kommunistiskt styre. Även i t.ex. Frankrike och Spanien genomfördes decentralisering och regionalisering som svar på en centraliserad ordning. I Irland och Storbritannien pågår just nu en decentraliseringsrörelse efter flera decennier av starkt centralt styre. I Sverige tog 1980- och 1990-talens decentraliseringsreformer utgångspunkt i en kritik mot alltför långt gången central standardisering av den lokala välfärdspolitiken.

Motiv som vilar på tidigare erfarenheter har också legat till grund för delar av centraliseringspolitiken. I dessa fall är det emellertid erfarenheter av decentraliseringsåtgärder som utgjort utgångspunkt. Staten har i någon mån återtagit greppet i Östeuropa sedan de första årens decentraliseringspolitik inte lett till förväntade resultat. Specialdestinerade statsbidrag har fått en ny roll, i både Norge och Sverige, eftersom de generella statsbidragen medfört att det blivit svårt för staten att styra samtidigt som man anser att det finns brister i välfärdssystemen som kräver statliga insatser. I Sverige menar Socialdemokraterna att decentraliseringen till kommunerna gått för långt. Staten anses ha släppt ifrån sig för mycket ansvar (Från Riksdag & Departement 2002:2). Såväl decentraliserings- som centraliseringsåtgärder genereras således av erfarenheter som är specifika för varje nationellt system.

Till en liknande slutsatser kommer de Vries, som undersökt decentraliseringstendenserna i fyra europeiska stater under efterkrigstiden:

Argumenten för eller emot decentralisering varierar med den period under vilken decentralisering blir en politisk fråga och dessa kan ses som reaktioner mot de politiska värderingar som dominerade under perioden dessförinnan. Exempelvis kopplades argumenten för decentralisering till en rädsla för totalitarism i 1950-talets Tyskland. De kan ses som en reaktion mot centraliserad planering och en strävan mot mer demokrati i Storbritannien i det sena 1960-talet. De var nära relaterade till administrativ modernisering i Sverige i slutet av 1970- och början av 1980-talen, och antogs bidra till att öka styrningens effektivitet i Nederländerna i slutet av 1980-talet och under det tidiga 1990-talet. Argumenten förefaller hänga samman med de värderingar som för tillfället dominerade i den rådande politiska kulturen och var inte länkade

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 6

till att decentralisering i sig skulle ha några särskilda inneboende egenskaper” (egen över) (de Vries 2000:218).

Vi vill gärna förstå detta i termer av dialektiska pendelrörelser: Ansvarsfördelningen tycks i huvudsak förändras i en riktning i enlighet med de värderingar som för tillfället dominerar. Efter hand växer emellertid erfarenheterna av hur principen fungerar i praktiken, och då uppstår också en kritik mot den dittills dominerande riktningen. Så småningom når man en punkt där avigsidorna av en alltför långtgående tillämpning av den rådande ansvarsfördelningsprincipen framstår som uppenbara. En rörelse i motsatt riktning sätter i gång. Denna motrörelse är emellertid sällan en återgång till utgångsläget, utan innebär i stället att en ny situation etableras. I förlängningen kan dock även denna motrörelse slå över i sin motreaktion.

Ett exempel på detta är det sätt som statsbidragen till kommunerna förändrades på i Sverige. Specialdestinerade statsbidrag ersattes successivt med generella, för att från mitten av 1990-talet läggas ihop till en påse pengar till varje kommun. Kanske var detta ett steg för mycket i decentralistisk riktning. Det blev inte längre möjligt för statsmakterna att styra resurser direkt till specifika ändamål i den kommunala verksamheten. För att bättre kunna rikta resurser till skolan infördes därför ett nytt, specialdestinerat statsbidrag fr.o.m. år 2001.

All förändring i fråga om ansvarsfördelningen är dock inte specifik för varje stat. De inrikes förhållandena har under perioden blivit alltmer beroende av villkor som sätts utanför den nationella arenan. Det finns därför gemensamma drag i förändringen, som uppträder generellt över hela kontinenten. Det gäller t.ex. tendensen att staten skärper den finansiella kontrollen över kommunerna och den tilltagande sammanvävningen av ansvarsområden mellan olika nivåer. Det kan också noteras att vissa huvuddrag, t.ex. decentraliseringsutvecklingen, förekommer parallellt i en lång rad stater. I dessa fall är det rimligare att söka efter förklaringar av exogen natur, som då bör finnas utanför den enskilda statens domän. Nära till hands ligger antagandet att det är tilltagande ekonomisk globalisering, och därmed sammanhängande skärpta konkurrensvillkor, som utsätter staterna för en likartad press. Detta medför att kommunerna inte längre kan ges samma finansiella självständighet, utan måste underställas en nationell finanspolitik. Det bidrar också till ett behov av att samordna och mobilisera gemensamma resurser för att möta internationell konkurrens men också för att hushålla bättre med offentliga medel. Sådan sammanvävning av ansvarsområden sker i fråga om politik för lokal och regional utveckling men också när det gäller den offentliga serviceproduktionen. En exogen faktor av betydelse är också spridningen av idéer över gränser om hur lämpliga lösningar på upplevda problem bör se ut. Decentraliseringsåtgärdernas samtidiga uppträdande i många länder har t.ex. uppmuntrats av EU men också av andra internationella organisationer, t.ex. OECD.

*Vi menar att man måste dra lärdomar av pendlingsrörelserna. Alltför tvära kast skapar osäkerhet om spelreglerna och medför omställningskostnader. Strävan bör vara att utforma en ansvarsfördelning mellan stat och kommu-*

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

·  
Bilaga 6

ner som är långsiktigt hållbar och undviker extremvärdena på centraliserings- och decentraliserings-skalan.

## 5.2 Ansvarsprincipernas ändamålsenlighet

Den ansvarsfördelning som tillämpats i Sverige under senare delen av 1900-talet har kodifierats i länsberedningens fem principer för fördelning av uppgifter mellan olika nivåer: Det är ett riksintresse att garantera landets alla medborgare en viss minimistandard i fråga om trygghet, säkerhet och välfärd. En uppgift bör ej ligga på högre beslutsnivå än nödvändig i förhållande till de av beslutet direkt berörda. Uppgifter som kräver ett stort mått av likformighet eller där överblick över hela riket är nödvändigt bör ligga på central nivå. Uppgifter som kräver ett betydande inslag av lokalkännedom och specifik detaljkunskap bör decentraliseras. Närliggande uppgifter bör verkställas på samma beslutsnivå och handhas av samma huvudman, om därigenom effektivitetsvinster kan uppnås.

I någon mån kan man säga att dessa principer varit styrande, men det är nog rimligare att påstå att de summerat en praxis som successivt kommit att etableras under 1900-talet. I samband med att förändringar i ansvarsfördelningen övervägts har det dock varit vanligt att man hänvisat till dem. Något formellt riksdagsbeslut om principerna har dock inte fattats.

Vi har kunnat konstatera att dessa uppgiftsfördelningsprinciper ej ifrågasatts under den studerade perioden, trots att ansvarsfördelningen varit föremål för återkommande diskussioner, bl.a. i många statliga utredningar. Principerna är formulerade på ett så allmänt sätt att de ger utrymme för förändringar i olika riktningar. Det är sannolikt också därför som de varit okontroversiella. Ska principerna ges en mer styrande funktion behöver de både preciseras och ges en starkare status genom att fastställas av riksdagen. Ett sådant förfarande skulle emellertid försvåra anpassningen till förhållanden som varierar över tid. De fungerar dessutom väl som en gemensam referenspunkt i den svenska debatten.

*Vi menar att dessa uppgiftsfördelningsprinciper även i fortsättningen bör ha den kodifierande funktion de hittills haft. En striktare reglering av ansvarsfördelningen skapar villkor som lätt blir statiska. I enlighet med vårt tidigare resonemang menar vi emellertid att de fem principerna behöver kompletteras med ytterligare en: Fördelning av ansvar och uppgifter bör ske med en strävan efter långsiktigt hållbara lösningar. Därvid bör såväl alltför långtgående decentralisering som alltför långtgående centralisering undvikas.*

## 5.3 Tre alternativ för ökad enhetlighet

Såsom påpekats har de senaste årens tendenser till en mer omfattande statlig styrning i väsentlig utsträckning motiverats med erfarenheter från decentraliseringspolitikens resultat. I Sverige är det nog ingen överdrift att säga att när decentraliseringsutvecklingen inleddes i mitten av 1970-talet beträddes något av en jungfrulig mark. Andra stater av mer decentraliserad karaktär, t.ex. Schweiz, hade längre erfarenhet av decentraliseringens möjligheter och pro-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 6

blem. Sådana lärdomar saknades däremot i Sverige, som under lång tid varit en etniskt homogen enhetsstat, med en förhållandevis stark centralmakt. I stället blev det de praktiska erfarenheterna som blev avgörande. Inledningsvis var också dessa positiva. De problem som identifierades sågs snarast som uttryck för ett kvardröjande inflytande från den gamla centralstyrningskulturen.

Under 1990-talet förändrades dock bilden, och decentraliseringspolitikens avigsidor lyftes fram. Inte minst uppmärksammades svårigheterna för riksdag och regering att styra verksamheter som man ändå ytterst hade politiskt ansvar för. En ökning av det generella statsbidraget medförde inte automatiskt att skolan fick större resurser. Inom ramen för den kommunala självstyrelsen planerade kommuner att införa skolmåltsavgifter, vilket ansågs strida mot nationella mål om enhetlighet. Kommuner har inte funnit sig i domstolars utslag om enskilda rätt till bidrag eller stöd utan att staten kunnat göra så mycket. Röster har därför höjts för att staten bör återta greppet (jfr t.ex. Ehn 2002).

Om motivet är att åstadkomma högre grad av enhetlighet finns emellertid flera vägar att gå, som alla innebär olika grader av statlig inblandning i den kommunala självstyrelsen. En variant är en återgång till att använda mer av klassisk regelstyrning av de villkor som gäller i de lokala verksamheterna. Detaljerad reglering, specialdestinerade statsbidrag och en mer närgången kontroll blir då användbara instrument. Dessutom kan avvikelser utsättas för effektivare sanktionering. För den kommunala självstyrelsen skulle dock detta innebära påtagliga inskränkningar.

En annan variant är att fortsätta på den inslagna vägen med målstyrning och utvärderingar, men med starkare krav från staten på enhetlighet i resultat, samtidigt som effektivare instrument för kontroll och uppföljning utvecklas. Genom rättighetslagar kan det garanteras att de mest behövandes intressen inte åsidosätts. Statens sanktionsmöjligheter kan också förstärkas. Även med denna modell stärker staten greppet över kommunerna, men dessa behåller möjligheterna att avgöra hur målen ska uppnås.

Den tredje varianten, som innebär det största utrymmet för kommunernas egna avgöranden, förutsätter att statens styrning och kontroll kvarstår på ungefär samma nivå som i dag. Vägen till enhetlighet går emellertid via frivillighet och ett stöd till kommuners lärande av varandra. Staten kan t.ex. bidra med att skapa nya arenor och mötesplatser genom att arrangera seminarier och konferenser. Viktigt är också att utveckla benchmarking-system, genom vilka goda exempel kan lyftas fram, premieras och spridas till andra kommuner. Samtidigt medför den decentraliserade modellen att det finns god grogrund för lokal kreativitet och därmed en framväxt av nya idéer och lösningar. Det underliggande antagandet är att kommunerna faktiskt vill lära av varandra och besitter en självreglerande förmåga (Baldersheim & Ståhlberg 1994). På detta sätt skulle det vara möjligt att förena långt gående kommunalt självstyre med nationell enhetlighet (jfr Svenska Kommunförbundet/Landstingsförbundet, 2002).

*Vilken av dessa tre modeller som är mest rimlig kan inte avgöras på basis av en statsvetenskaplig analys. I stället beror detta på hur de olika alternativen*

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 6



*värderas vilket gör att valet mellan dem i högsta grad är en politisk fråga. Om man håller den kommunala självstyrelsen högt bör man dock vara försiktig med ytterligare statsingripanden.*

#### 5.4 Lär av andra länder

Modeller som tillämpas i andra länder bör inte utan vidare överföras till vårt land. Samtidigt ska man inte förvänta sig att vi en gång för alla funnit de bästa lösningarna. Det borde emellertid finnas goda möjligheter att utveckla ett lärande mellan stater, som tar hänsyn till de speciella nationella förutsättningar som råder. I takt med att Europasamarbetet vidareutvecklas bör man räkna med att även idéöverföring mellan stater tilltar.

Översikten har visat att ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner i många länder innefattar lösningar som avviker från våra. I Spanien följer uppgifterna kommunernas storlek. I Tjeckien har stora kommuner ansvar också för vissa funktioner i omgivande mindre kommuner. Tyska kommuner kan överklaga statliga beslut som de anser kränker självstyrelsen. Borgmästare har i vissa stater skyldighet att granska de kommunala beslutens laglighet. Varje sådan lösning borde mana till nyfikenhet: Vad ligger bakom? Hur fungerar det? Vilka blir konsekvenserna? Hur skulle detta se ut, anpassat till svenska förhållanden? Är det lämpligt och möjligt?

Särskilt borde inslag som prövats i våra nordiska grannländer granskas noga av debattörer och beslutsfattare i Sverige. Likheter i ekonomiska, sociala och kulturella hänseenden samt gemensamma drag i fråga om välfärdsmodell och kommuners ställning borde borge för det fruktbara i ett sådant överförande av erfarenheter. I Norge och Danmark är primärvården en uppgift för primärkommunerna. I Finland finns obligatoriska kommunalförbund. I alla nordiska stater förs en debatt om ansvarsfördelningen mellan olika nivåer. Även av detta kan vi i Sverige lära oss.

*Vi menar att det krävs en större öppenhet för lärdomar från andra länder, i synnerhet när den ansvarsfördelning vi tillämpar är under debatt. I ett alltmer sammanvävt Europa finns det många erfarenheter som gjorts i andra länder att dra nytta av. Särskilt nordiska lärdomar bör uppmärksammas.*

#### 5.5 Kunskapsluckor

Kunskapsluckorna är stora när det gäller vilka konsekvenser som förändringar i ansvarsfördelningen medfört. Visserligen finns ett metodproblem när det gäller att avgränsa effekter av ansvarsfördelningen från annat som inträffat i samhället, men det borde ändå vara möjligt att med en riktad insats sprida ljus över vad som hänt. Även om ambitionen inte behöver vara att göra en heltäckande analys finns det ändå områden som är möjliga att undersöka.

De analyser som utförts av decentraliseringspolitikens konsekvenser har framför allt gällt om kostnadsvariationerna ökat mellan kommunerna. Man har därvid kunnat konstatera att det skedde en homogenisering mellan kommunerna under 1970- och 80-talen och att denna tendens också präglade 1990-talet inom vissa områden. Decentraliseringsåtgärder skulle därmed inte

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 6

ha haft det genomslag som man förväntat sig. Undersökningarna har emellertid varit begränsade till kostnadsvariationer, medan den lokala politikens innehåll inte granskats. Även om kommuner satsat lika mycket pengar på t.ex. äldreomsorg eller skolverksamhet kan denna vara olika utformad i olika kommuner.

Utöver detta finns det också behov av att analysera i vad mån förändringar i centralistisk respektive decentralistisk riktning inneburit konsekvenser för effektivitet och demokrati. I avsnitt 2.1 redovisades två uppsättningar motiv för att ansvarsfördelningsprinciper borde leda till bättre effektivitet och demokrati. Både förespråkarna för en stark centralmakt och de som vill lägga tyngdpunkten på kommunerna har sådana förväntningar. Flera av dessa antaganden är möjliga att pröva empiriskt. Det gäller t.ex. ifall medborgarnas engagemang ökar med ökad decentralisering och om centralisering leder till samordningsvinster.

Som tidigare nämnts borde det också vara intressant att mer systematiskt kartlägga erfarenheter av ansvarsfördelningsförändringar i andra länder. Även i detta avseende har vi kunnat notera att det saknas generell kunskap.

*Vi menar att det råder en påtaglig brist på kunskap om konsekvenser av förändringar i ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner. En uppgift som borde vara metodologiskt hanterbar och samtidigt relevant för bedömningen av dessa konsekvenser är en undersökning av hur innehållet i kommuners policy förändrats över tid. Medför decentralisering att den lokala mångfalden ökar? Har i så fall centraliseringsåtgärder motsatt effekt? Vilka erfarenheter finns att hämta från andra länder?*

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 6

## Referenser

- Baldersheim, Harald & Ståhlberg, Krister (eds), 1994. *Towards the Self-Regulating Municipality*. Aldershot: Ashgate.
- Baldersheim, Harald, 2002. Subsidiarity at Work: Modes of Multi-Level Governance in European Countries. In Caulfield, Janice & Larsen, Helge, O. (eds), *Local Government at the Millennium*. Opladen: Ledske, Budrich.
- Bennet, Robert J. (ed.), 1993. *Local Government in the New Europe*. London and New York: Belhaven Press.
- Bergmark, Åke, 2001. Den lokala välfärdsstaten? Decentraliseringstrender under 1990-talet. I Szeberhely, Marta (red.) *Välfärdstjänster i omvandling*. SOU 2001:52.
- Clark, David, 1997. Local Government in Europe: Retrenchment, Restructuring and British Exceptionalism. *West European Politics*, vol. 20 (3), pp. 134-163.
- Council of Europe, 1988. *Allocation of Powers to the Local and Regional Levels of Governments in the Member States of the Council of Europe*. Strasbourg: Council of Local and Regional Authorities of Europe.
- Council of Europe, 1998a. *Regionalisation and its effects on local self-government*. Local and regional authorities in Europe, No 64.
- Council of Europe, 1998b. *Limitation of local taxation, financial equalisation and methods for calculating general grants*. Local and regional authorities in Europe, No 65.
- Council of Europe 2000. 4<sup>th</sup> General Report on Political Monitoring of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government. Explanatory Memorandum, Volume II. The Congress of Local and Regional Authorities in Europe: 7<sup>th</sup> Plenary Session of the Congress, Strasbourg 23–25 May 2000.
- Dente, Bruno, 1997. Sub-National Governments in the Long Italian Transition. *West European Politics*, vol. 20 (1), pp. 176–193.
- Ehn, Peter, 2002. *Var sak på sin plats? En studie av ansvarsfördelningen mellan stat, landsting och kommuner*. Stockholms universitet: Score. Mimeo.
- Från Riksdag & Departement*, nr 2, 2002.
- Gustafsson, Agne, 1999. *Kommunal självstyrelse. Kommuner och landsting i det politiska systemet*. 7 uppl. Stockholm: SNS Förlag.
- Gustafsson, Gunnel, 1987. *Decentralisering av politisk makt*. Stockholm: Carlssons.
- Hanberger, Anders, 1997. *Lokalpolitikens möjligheter*. Umeå universitet, statsvetenskapliga institutionen.
- Hjelmqvist, Ingvar, 1994. *Relationer mellan stat och kommun*. Stockholms universitet, statsvetenskapliga institutionen.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**  
Bilaga 6

Hoffman-Martinot, Vincent, 2002. The French Republic, one and divisible? Paper presented at the Conference "Reforming Local Government: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency", 26–27 September 2002, University of Stuttgart, Institute for Social Sciences.

Hudson, Christine & Lidström, Anders (eds), 2002a. *Local Education Policies. Comparing Sweden and Britain*. Houndmills: Palgrave.

Hudson, Christine och Lidström, Anders, 2002b. Elitskola, jämlikhet, marknad. Skolpolitiska förändringar i Sverige och Storbritannien under 1900-talet. I Andersson-Skog, Lena och Krantz, Olle *Omvandlingens sekel. Perspektiv på ekonomi och samhälle i 1900-talets Sverige*. Lund: Studentlitteratur.

Illner, Michal, 1998. Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe? In Kimball, Jonathan, D., (ed.) *The Transfer of Power. Decentralization in Central and Eastern Europe*. Budapest: LGI.

Johansson, Leif, 1982. *Kommunal servicevariation*. Rapport från Kommunaldemokratiska kommittén, 11. Stockholm: Liber/Allmänna förlaget.

Knudsen, Tim, 1995. *Dansk statsbyggnad*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Lidström, Anders, 2003. *Kommunsystem i Europa*. 2:a upplagan. Malmö: Liber.

Lidström, Anders och Hudson, Christine, 1995. *Skola i förändring*. Stockholm: Nerenius & Santéus förlag.

Montin, Stig, 2002. *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.

OECD, 1997. *Managing across levels of government*.

Page, Edward C., 1991. *Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government*. Oxford: Oxford University Press.

Page, E.C. & Goldsmith, M.J. (eds), 1987. *Central and Local Government Relations*. Sage, London.

Petersson, Olof, 2001. *Kommunalpolitik*. 4:e uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.

Riksdagens protokoll 1976:136.

Riksrevisionsverket, 1996. *Förhållandet stat-kommun – En strategi för Effektivitetsrevisionens granskningsinsatser*. RRV 1996:28. Stockholm.

SOU 1974:53. *Skolans arbetsmiljö*. Betänkande av Utredningen om skolans inre arbete – SIA. Stockholm: Allmänna förlaget.

SOU 1974:84. *Stat och kommun i samverkan*.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 6

SOU 1991:25. *Frikommunförsöket: erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation*. Stockholm: Allmänna förlaget.

SOU 1996:129. *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen*.

SOU 1996:169. *Förnyelse av kommuner och landsting*. Slutbetänkande av kommunala förnyelsekommittén. Stockholm: Fritzes.

SOU 2000:1. *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Demokratiutredningens betänkande. Stockholm: Fritzes.

Statskontoret, 1994. *Erfarenheter av huvudmannaskapsförändringar*. 1994:24.

Statskontoret, 1998. *Statens tillsyn över verksamhet i landsting och kommuner*. 1998:8.

Statskontoret, 1999. *Kommunernas och landstingens politiska organisation åren 1995–1998*.

Statskontoret, 2002. *Stat/kommunrelationer i Europa*. 2002:22.

Stjernquist, Nils & Magnusson, Håkan, 1988. *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna*. Civildepartementet.

Strandberg, Urban, 1998. *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994*. Hedemora: Gidlunds förlag.

Strömberg, Lars & Lindgren, Lena, 1994. The Swedish Case: political change and administrative resistance. In Baldersheim, Harald & Ståhlberg, Krister (eds) *Towards the Self-Regulating Municipality*. Aldershot: Ashgate.

Svenska Kommunförbundet/Landstingsförbundet, 2002. *Spelrum för självstyrelse – rum för demokrati*. Stockholm.

Söderström, Lars, 2002. *Hotet mot kommunerna – en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden*. Ds 2002:7.

Vrijes de, Michiel S., 2000. The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries. *European Journal of Political Research*, vol. 38 (2), pp. 193-224.

Westerståhl, Jörgen, 1987. *Staten, kommunerna och den statliga styrningen. Några principfrågor*. Stat och kommunberedningen, Civildepartementet.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 6

## Författarna

Anders Lidström är docent i statsvetenskap vid Umeå universitet. Han disputerade 1991 på en avhandling om lokalt handlingsutrymme i svensk skolpolitik. Därefter har hans forskning kretsat kring lokal politik, kommunal demokrati, utbildningspolitik och jämförande politik. Bland senare tids publikationer märks "Kommunsystem i Europa", (2:a upplagan, Liber, 2003).

Kerstin Kolam är fil dr och universitetslektor vid statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet. Hon disputerade 1987 på en avhandling med titeln "Lokala organ i Norden 1968–1986. Från idé till verklighet". Hon har under åren genomfört ett antal utvärderingar av demokratireformer i kommuner och landsting, t.ex. i form av kommundelsnämnder och primärvårdsnämnder.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 6

## Vid hearingen deltog nedanstående personer med förberedda inlägg:

Daniel Tarschys, professor vid Statsvetenskapliga institutionen Stockholms universitet,

Henry Bäck, professor vid Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet,

Henry Ohlsson, professor vid Nationalekonomiska institutionen Göteborgs universitet,

Eva Mörk, docent vid Nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitet,

Per Pettersson-Lidbom, fil dr vid Nationalekonomiska institutionen vid Stockholms Universitet,

Docent Bo Malmberg vid Kulturgeografiska institutionen vid Uppsala universitet,

Docent Joakim Palme, Institutet för framtidsstudier,

Curt Riberdahl, tidigare chefsjurist vid Svenska Kommunförbundet,

Marja Lemne, kanslichef vid Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi,

Gunnar Wetterberg, samhällspolitisk chef vid Saco,

Stig Davidsson, kommunalråd i Nybro kommun,

Lars-Erik Kalles, stadsrevisor i Stockholms stad,

Stefan Ackerby, chefsekonom vid Landstingsförbundet,

Stig Nyman, oppositionslandstingsråd i Stockholms läns landsting,

Bo Pettersson, landstingsråd i Södermanlands läns landsting.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 7

## Innehållsförteckning

1	Utgångspunkter för revisorernas förslag .....	1
2	Revisorernas iakttagelser om oklarheter .....	3
2.1	Nuvarande bidrags- och utjämningsystem .....	3
2.2	Effekter av det generella statsbidraget .....	4
2.3	Effekter av specialdestinerade statsbidrag .....	5
2.4	Redovisning av statsbidrag .....	6
2.5	Balanskravet .....	7
2.6	Kommunernas resurser och den enskildes rättssäkerhet .....	8
2.7	Statlig tillsyn och den enskildes rättssäkerhet .....	10
2.8	Statens styrning av verksamheter som bedrivs i kommuner .....	10
2.9	Ansvarsförhållanden .....	13
3	Revisorernas överväganden och förslag .....	15
3.1	Det behövs konsekvensanalyser för stat- och kommunfrågor .....	15
3.2	Statsbidrags- och utjämningsystemen .....	16
3.3	Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun .....	19
	Förslag 2002/03:RR21 .....	20

### *Bilaga 1*

	Förslag till riksdagen 2001/02:RR19 .....	22
	Riksdagens revisorers förslag angående statens styrning av livsmedelstillsynen .....	22
1	Revisorernas granskning .....	22
2	Revisorernas iakttagelser .....	22
3	Ny information .....	23
4	Revisorernas överväganden och förslag .....	24
4.1	Information om regelverket .....	24
4.2	Europeiska kommissionens utvärderingar .....	25
4.3	Reformera finansierings- och avgiftssystemet .....	26
4.4	Redovisa kostnaderna .....	28
4.5	Tydliggör företagets ansvar .....	28
4.6	Livsmedelsverkets styrning och uppföljning .....	29
4.7	Länsstyrelsernas uppgifter .....	32
4.8	Kommunernas resurser .....	32
4.9	Rapporteringen behöver förbättras .....	34
4.10	Sanktioner .....	35
4.11	Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun .....	36
4.12	Övriga frågor .....	37

### *Bilaga 2*

	Förslag till riksdagen 2002/03:RR3 .....	41
	Riksdagens revisorers förslag angående statens styrning av skolan .....	41
1	Revisorernas granskning .....	41
2	Revisorernas iakttagelser .....	41
3	Regeringens utvecklingsplan för skolan .....	42
4	Skolverkets uppgifter .....	42
5	Tillsyn .....	44
6	Ekonomi .....	46

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**



7	Uppföljning.....	47
8	Anmälningsplikt .....	49
9	Revisorernas förslag .....	50

### Bilaga 3

Förslag till riksdagen 2002/03:RR4.....	51
Riksdagens revisorers förslag angående nationella mål i kommunernas äldreomsorg .....	51
1 Revisorernas granskning.....	51
1.1 Samspelet mellan staten och kommunerna .....	51
1.2 Granskningens inriktning på äldreomsorgen .....	53
2 Revisorernas iakttagelser .....	54
2.1 De äldres rättssäkerhet .....	54
2.2 Resurser och resursanvändning.....	55
2.3 Många frågor kring kvalitet och inriktning .....	57
3 Remissinstansernas synpunkter .....	58
3.1 Allmänna kommentarer .....	58
3.2 De äldres rättssäkerhet .....	59
3.3 Ekonomi och resursanvändning .....	60
3.4 Kvalitet och inriktning.....	60
4 Revisorernas slutsatser och förslag.....	61
4.1 Ökade påfrestningar på kommunerna .....	61
4.2 Behov av flera typer av insatser.....	61
4.3 Revisorernas förslag .....	64

### Bilaga 4

Rapport 2002/03:14 Vad ska man tro? Redovisning av statsbidrag till kommunerna .....	67
Förord .....	69
Sammanfattning.....	70
Oklara ansvarsförhållanden .....	70
Oklara redovisningar .....	70
Oförklarade skillnader .....	71
Revisorernas förslag .....	71
1 Utgångspunkter.....	72
2 Behovet av ekonomisk statistik .....	73
2.1 Nationella beslut och beslut inom EU.....	73
2.2 Statistik om offentliga finanser och offentlig konsumtion .....	73
3 Innehållet i redovisningen.....	75
3.1 Statsbidrag .....	75
3.2 Transfereringar .....	76
3.3 Generellt statsbidrag .....	76
3.4 Specialdestinerade statsbidrag .....	77
3.5 Utjämningsbidrag .....	77
3.6 Kommunkontosystemet .....	78
4 Statistikansvariga myndigheter.....	79
4.1 Gällande reglering.....	79
4.2 Ekonomistyrningsverket .....	79
4.3 Statistiska centralbyrån .....	80

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

5	Utbetalning av bl.a. generellt statsbidrag .....	82
5.1	Statistiska centralbyrån beräknar och skattemyndigheterna betalar .....	82
5.2	Redovisning av momsinsbetalningar.....	84
6	Statsbidrag .....	85
6.1	Regeringens redovisning.....	85
6.2	Statskontorets redovisning.....	86
7	Generellt statsbidrag .....	87
7.1	Kommuner och landsting.....	88
7.2	Generellt statsbidrag till kommuner.....	89
8	Specialdestinerade statsbidrag .....	91
8.1	Kommuner och landsting.....	91
8.2	Specialdestinerade statsbidrag till kommuner.....	92
9	Statsbidrag till kommuner.....	95
9.1	Samtliga statsbidrag.....	95
9.2	Statsbidrag till kommuner år 2000.....	96
10	Jämförelse av samtliga statsbidrag.....	99
11	Statistikens kvalitet.....	100
11.1	Statistikens tillförlitlighet.....	101
11.2	Förslag från utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken.....	101
12	Revisorernas överväganden och förslag .....	102
	Betydelsen av ekonomisk statistik .....	102
	Regeringen bör definiera begreppet statsbidrag.....	103
	Regeringen bör tydliggöra myndigheternas ansvar.....	103
	Regeringen och statistikansvariga myndigheter bör tydliggöra vad som ingår i redovisningen.....	104
	Regeringen bör redovisa de specialdestinerade statsbidragen .....	105
	De statistikansvariga myndigheterna bör förklara skillnader mellan olika uppgifter.....	106
	Referenser.....	108
	Bilaga 1.....	109
	Bilaga 2.....	111
	Bilaga 3.....	112
	Bilaga 4.....	113
	Bilaga 5.....	116
	Bilaga 6.....	117
	Bilaga 7.....	120

#### *Bilaga 5*

	Statens ekonomiska styrning av kommunerna 1992–2002 .....	121
1	Kommunernas inkomster under 1990-talet och statens styrning .....	122
2	Teoretiska motiv för ekonomiska interventioner i förhållandet mellan stat och kommun .....	124
2.1	Fördelning och horisontell rättvisa .....	124
2.2	Riskdelning .....	125
2.3	Interaktioner mellan aktörer i den offentliga sektorn.....	125

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

2.4	Problem förenade med räddningsaktioner samt incitament i försäkrings- och utjämningsssystem.....	127
2.5	Ekonomiska styrmedel i kommunsektorn .....	128
3	Statsbidrags- och utjämningsystemen .....	131
3.1	Förändringar i bidragsgivningen under senare år.....	131
3.2	Utvecklingen under perioden 1992–2002 – sammanfattning och några siffror.....	141
3.3	Problem i statens bidragsgivning .....	144
4	Inkomstbeskattningen .....	150
4.1	Förändringar i skattesystemet .....	150
4.2	Utvecklingen av de kommunala skatteinkomsterna under senare år .....	152
4.3	Skattebasdelning orsakar problem .....	154
5	Ekonomisk förvaltning och kontroll .....	155
5.1	Förändringar i kommunernas ekonomiska förvaltning .....	155
5.2	Kommunernas underskott under de senaste åren .....	156
5.3	Balanskravet och den nuvarande budgetdisciplinen .....	158
6	Avgifter.....	161
6.1	Förändringar i reglerna för kommunernas avgifter under senare år .....	161
6.2	Kommunernas avgifter i barnomsorgen och äldreomsorgen under de senaste åren .....	162
6.3	Skillnader i barnomsorgsavgifter påverkar horisontell rättvisa och effektivitet .....	163
7	Slutsatser.....	164
	Effektivare bidrags- och avgiftssystem.....	164
	Bättre koordinering mellan de olika nivåerna i den offentliga sektorn ...	166
	Tydligare och enklare beräkningsgrunder för statsbidrags- och utjämningsystemen.....	167
	Balanskravet bör skärpas .....	168
	Referenser .....	169

#### *Bilaga 6*

	Kommunal självstyrelse i förändring –ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner 1974–2002.....	175
1	Inledning.....	176
2	Ansvarsfördelningens huvudprinciper .....	177
2.1	Principiella målkonflikter .....	177
2.2	Ansvarsfördelningsprinciper i Sverige.....	180
2.3	Ansvarsfördelningsprinciper i andra europeiska länder .....	183
2.4	Ett genomgående mönster.....	190
3	Hur har ansvarsfördelningen förändrats?.....	191
3.1	Huvuddragen i den svenska utvecklingen.....	191
3.2	Internationella tendenser.....	197
3.3	Några sammanfattande iakttagelser .....	201
4	Förändringarnas konsekvenser.....	201
4.1	Förhållanden i Sverige .....	201
4.2	Internationella erfarenheter .....	203

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

5	Slutsatser och slutbedömning .....	204
5.1	Huvuddrag och förklaringar.....	204
5.2	Ansvarsprincipernas ändamålsenlighet.....	207
5.3	Tre alternativ för ökad enhetlighet.....	207
5.4	Lär av andra länder .....	209
5.5	Kunskapsluckor .....	209
	Referenser.....	211
	Författarna .....	214
	<i>Bilaga 7</i> .....	215

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**