

8

# Kommunal ekonomi





## 8 Kommunal ekonomi

### 8.1 Inledning

De senaste åren har antalet kommuner och landsting som redovisar underskott ökat. Det är nödvändigt att vända denna negativa utveckling, inte minst mot bakgrund av den samhällsekonomiska och demografiska utvecklingen på längre sikt. I den senaste långtidsutredningen (SOU 2004:19) redogörs för de utmaningar de offentliga välfärdssystemen står inför. Det kommer att vara svårare att öka intäkterna med skattehöjningar, vilket ställer högre krav på att resurserna utnyttjas effektivt.

Informationen om hur kommunerna och landstingen utnyttjar sina resurser behöver förbättras. Rådet för kommunala analyser och jämförelser har till uppgift att fortsätta arbetet med att utveckla en kommunal databas som bl.a. skall kunna användas för jämförande studier. I arbetet ingår bl.a. att föreslå, kvalitetssäkra och vidareutveckla nyckeltal avseende ekonomi, volym och kvalitet.

Att vända en negativ utveckling handlar i hög grad om att kommuner och landsting själva måste vidta nödvändiga åtgärder. Samverkan mellan kommuner och mellan landsting kan vara ett sätt att klara de utmaningar som sektorn står inför. Det gäller inte minst kommuner och landsting med ett vikande befolkningsunderlag.

I budgetpropositionen för 2004 aviserade regeringen en höjning av det generella statsbidraget fr.o.m. 2005 med 4,7 miljarder kronor, vilket motsvarar det tillfälliga sysselsättningsstödet och tillskottet i form av den s.k. 200-kronan.

Till detta kan läggas den resursförstärkning till kommuner och landsting på ytterligare 4 miljarder kronor fr.o.m. 2005 som regeringen

avser att föreslå i budgetpropositionen för 2005. Dessa 4 miljarder kronor är tänkta att användas för följande ändamål: Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning beräknas öka med 1 miljard kronor 2005 och med ytterligare 1 miljard kronor 2006 till följd av en förskolesatsning. För att mildra omfördelnings-effekterna vid införandet av det nya inkomstutjämningsystemet för kommuner och landsting beräknas utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner öka med 1,3 miljarder kronor. Vidare avses 1,7 miljarder kronor tillföras utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. Regeringen avser att återkomma till hur dessa medel skall användas.

För 2005 föreslås ett tillfälligt generellt sysselsättningsstöd till kommuner och landsting. Stödet uppgår till ca 1,5 miljarder kronor (se avsnitt 7.1.21).

Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner beräknas 2006 öka med ytterligare 3 miljarder kronor.

Regeringen beslutar i samband med att denna ekonomiska vårproposition överlämnas en lagrådsremiss med förslag till förändringar i statsbidrags- och utjämningsystemet för kommuner och landsting, baserat på Utjämningskommitténs betänkande Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn (SOU 2003:88). Bland annat avses det generella statsbidraget och den nuvarande inkomst-utjämnings ersättas med ett i huvudsak statligt finansierat inkomstutjämningsbidrag. En proposition planeras att överlämnas till riksdagen i maj 2004.

I samband med omläggningen av statsbidrags- och utjämningsystemet avser regeringen att föreslå att medel från ett par specialdestinerade

bidrag fr.o.m. 2005, tillsammans med det generella statsbidraget, omvandlas till nämnda inkomstutjämningsbidrag. Från bidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem avses 3 miljarder kronor överföras till systemet 2005 samt ytterligare 1 miljard kronor 2006 (se avsnitt 6.7). Bidraget till ökad tillgänglighet i hälso- och sjukvården, som redan ligger på utgiftsområdet, upphör 2005 och 1,25 miljarder kronor avses överföras till inkomstutjämningsbidraget. Regeringen har också för avsikt att träffa en överenskommelse om fortsättningen av den särskilda satsningen på ökad tillgänglighet inom vården.

## 8.2 Utvecklingen i den kommunala sektorn

En redogörelse för utvecklingen av den kommunala ekonomin under de närmast föregående åren lämnas nedan. Regeringen återkommer senare i vår med en utförligare redovisning i en särskild skrivelse till riksdagen om utvecklingen inom den kommunala sektorn. Skrivelsen omfattar även utvecklingen inom olika verksamheter.

Enligt preliminära uppgifter försämrades årets resultat för kommunerna från 3 miljarder kronor 2002 till 2,1 miljarder kronor 2003. Landstingens resultat utvecklades i motsatt riktning, från -7,6 miljarder kronor 2002 till -2,4 miljarder kronor 2003. Resultatet före extraordinära poster förbättrades däremot, från 0,6 till 1,5 miljarder kronor.

Andelen kommuner som redovisar underskott ökade från 38 procent 2002 till 40 procent 2003. Andelen landsting som redovisar underskott minskade under samma period från 75 till 65 procent.

För kommunerna ökade nettokostnaderna 2003 något mer än skatteintäkterna och generella statsbidrag. Finansnettot förbättrades samtidigt. Återföringar av tidigare gjorda nedskrivningar av finansiella tillgångar förbättrade samtidigt resultatet med 1,1 miljarder kronor 2003.

Även för landstingen har kostnaderna fortsatt att öka. Resultatförbättringen för landstingen beror främst på skattehöjningar.

Den genomsnittliga kommunalskatten ökade 2003 med 0,65 procentenheter, varav landstingen

svarade för 0,42 procentenheter och kommunerna för 0,23 procentenheter.

**Tabell 8.1 Resultaträkning 2001-2003**

*Miljarder kronor*

	Kommuner			Landsting		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Verksamhetens nettokostnader	279,4	295,3	310,8	131,5	140,7	148,7
Skatteintäkter	243,3	255,9	269,9	118,0	124,6	136,4
Generella statsbidrag <sup>1</sup>	39,4	40,2	39,3	10,5	10,6	10,3
Finansiella poster	1,3	-0,2	3,1	-0,4	-2,1	-0,5
Resultat före e.o. poster	4,7	0,6	1,5	-3,4	-7,6	-2,5
Extraordinära poster	6,3	2,5	0,6	-0,1	0,0	0,1
<b>Årets resultat</b>	<b>11,1</b>	<b>3,0</b>	<b>2,1</b>	<b>-3,5</b>	<b>-7,6</b>	<b>-2,4</b>

<sup>1</sup>Redovisas t.o.m. 2002 efter avdrag för avgift till kommunkontosystemet. Källor: Statistiska centralbyrån och Landstingsförbundet.

## 8.3 Utvecklingen de närmast följande åren

### 8.3.1 Den finansiella utvecklingen i kommunsektorn

En beräkning av den kommunala sektorns finansiella utveckling redovisas i *bilaga 1* Svensk ekonomi. En sammanfattning ges nedan.

Trots stora inkomstökningar de senaste fyra åren uppvisade sektorn ett resultat före extraordinära poster på -7 miljarder kronor 2002. Trenden med ökande utgifter bröts förra året då konsumtionstillväxten dämpades till 0,6 procent. Den genomsnittliga kommunala skattesatsen höjdes med 0,65 procentenheter under 2003. Trots detta uppvisade sektorn som helhet fortfarande underskott.

För att varaktigt vända underskotten till överskott inleddes under förra året besparingsprogram i många kommuner och landsting. Besparingarna väntas få fullt genomslag 2004. Fler arbetsdagar i år leder till att den faktiska konsumtionsvolymen beräknas öka med 1,2 procent, men den underliggande ökningen är ca 1 procentenhet lägre. I löpande priser påverkas de kommunala konsumtionsutgifterna endast marginellt av denna s.k. kalendereffekt.

Beräkningen av utgiftsutvecklingen 2005 och 2006 bygger på beslutade och aviserade förändringar av statsbidragen samt oförändrad kommunal utdebitering. En förutsättning för kalkylen är att balanskravet antas uppfyllas 2006 av flertalet kommuner och landsting. Mot bakgrund av den spridning i ekonomiskt resultat som kan observeras, bedöms ett resultatmässigt överskott i sektorn som helhet nödvändigt. En konsolidering av de kommunala finanserna innebär att behovet av skattehöjningar eller utgiftsnedskärningar i en kommande lågkonjunktur blir mindre.

**Tabell 8.2 Kommunsektorns finanser**

Miljarder kronor

	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Inkomster</b>	<b>546</b>	<b>577</b>	<b>597</b>	<b>626</b>	<b>647</b>
Skatter och statsbidrag	498	527	546	573	591
<i>procent av BNP</i>	21,2	21,6	21,7	21,8	21,6
<i>Skattesats, %</i>	30,52	31,17	31,51	31,51	31,51
Övriga inkomster	48	50	51	53	56
<b>Utgifter</b>	<b>559</b>	<b>581</b>	<b>598</b>	<b>619</b>	<b>643</b>
Konsumtion	471	495	513	532	553
<i>Volymförändring</i>	2,8	0,6	1,2	0,7	0,6
Övriga utgifter	88	86	86	87	90
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-13</b>	<b>-4</b>	<b>-2</b>	<b>7</b>	<b>4</b>
<i>procent av BNP</i>	-0,6	-0,2	-0,1	0,3	0,1
<b>Resultat före extraordinära poster<sup>1</sup></b>	<b>-7</b>	<b>-1</b>	<b>-4</b>	<b>7</b>	<b>3</b>

Anm.: Statsbidragen och skatterna redovisas tillsammans eftersom effekten av reformer som påverkar skatteunderlaget neutraliseras genom justeringar av statsbidragen.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

<sup>1</sup> Utfall 2003. År 2004–2007 prognos enligt resultatnyckeln

Mellan 2004 och 2006 beräknas konsumtionsutgifterna öka med 1,3 procent. Fördelningen av utgiftsökningen mellan 2005 och 2006 är emellertid osäker. Det kan inte uteslutas att utgiftsutrymmet fram till 2006 i högre grad tas i anspråk redan 2005 än vad som redovisas i tabell 8.2. I så fall blir utrymmet för utgiftsökningar under 2006 i motsvarande grad mindre med de förutsättningar som gäller för bedömningen.

I tabell 8.3 redovisas den beräkning av det kommunala skatteunderlagets utveckling som ovan redovisade kalkyl bygger på. En utförligare redovisning ges i avsnitt 5.4.2.

**Tabell 8.3 Utvecklingen av skatteunderlaget 2002-2006**

Procent

	2002	2003	2004	2005	2006
Aktuell beräkning	5,3	4,4	3,3	3,5	3,8
BP2004	5,2	5,0	3,5	4,0	4,0
VP2003	4,9	5,6	3,9	4,1	4,1

### 8.3.2 Kommunernas och landstingens budgetar och planer

Statistiska centralbyrån har, på uppdrag av Finansdepartementet, samlat in uppgifter om kommunernas och landstingens budgetar för 2004 och planer för 2005-2006.

Skatten höjdes 2004 i 59 kommuner och fyra landsting. Två kommuner sänkte skatten. Den genomsnittliga kommunalskattesatsen ökade med 0,34 procentenheter. Därmed har den genomsnittliga kommunalskattesatsen ökat med nästan 1 procentenhet de senaste två åren, från 30,52 procent 2002 till 31,51 procent i år. En procentenhet motsvarar ca 13 miljarder kronor i skatteintäkter. Skattesatsen varierar 2004 mellan 28,90 och 34,04 procent.

Sammantaget räknar kommunerna respektive landstingen i sina budgetar och planer med ett positivt resultat varje år under 2004-2006. Av samtliga landsting och drygt 230 av de kommuner som lämnat uppgifter anger ca 90 procent att årets resultat kommer att vara noll eller positivt 2004-2006. Detta förutsätter att kostnadsökningarna kan hållas tillbaka. För 2004 torde kostnaderna t.o.m. behöva minska i fasta priser för att de budgeterade resultaten skall hållas.

### 8.3.3 Utvecklingen på längre sikt

Den senaste långtidsutredningens huvudfråga är den framtida finansieringen av de offentliga välfärdssystemen, främst välfärdstjänsterna inom utbildning, vård och omsorg. I huvudbetänkandet (Långtidsutredningen 2003/04, SOU 2004:19) redovisas olika scenarier i syfte att lyfta fram de utmaningar som de skattefinansierade välfärdssystemen står inför på längre sikt.

I basscenariot beräknas bruttonationalprodukten (BNP) öka med 1,8 procent per år

fram till 2020. Hushållens konsumtion beräknas öka med 2,5 procent per år och den offentliga konsumtionen med 0,5 procent per år. Skälet till att den offentliga konsumtionen inte ökar i snabbare takt är att detta skulle kräva gradvis allt högre skattesatser. Kommuner och landsting står för ca 70 procent av den offentliga konsumtionen. Ambitionsnivån för välfärdsystemen antas vara oförändrad. Det är dock sannolikt att hushållens efterfrågan på utbildning, vård och omsorg ökar med stigande inkomster. För att välfärdstjänsterna skall kunna utvecklas i takt med en ökad efterfrågan krävs att resurserna utnyttjas effektivare eller att mer resurser tillförs.

Produktivitetsökningar antas stå för hela BNP-tillväxten. Antalet arbetade timmar är i stort sett oförändrat 2020 jämfört med 2003, vilket förutsätter att arbetsutbudet per person i arbetsför ålder upphör att minska och att skillnaden i sysselsättningsgrad mellan utrikes och inrikes födda personer minskar. Långtidsutredningen pekar samtidigt på att den historiska utvecklingen går mot ett minskat antal arbetade timmar per person i arbetsför ålder.

Ökad tillväxt genom högre produktivitet ger inte mer resurser till den offentliga sektorn i någon större omfattning, givet ett oförändrat skatteuttag. Orsaken är att löneutvecklingen följs åt i olika sektorer, medan produktivitet-utvecklingen är lägre i tjänsteproducerande sektorer jämfört med varuproducerade sektorer. Såväl offentliga som privata tjänster blir därmed över tiden relativt sett dyrare.

I långtidsutredningen dras slutsatsen att höjda skatter inte är en långsiktig lösning för att möta en kontinuerligt ökad efterfrågan på offentliga välfärdstjänster. På sikt kan det krävas nya finansieringslösningar.

Det finns enligt långtidsutredningen en viss potential till produktivetsförbättringar även i den offentliga sektorn, men den är inte tillräcklig för att möta en ökad efterfrågan.

Ökad tillväxt genom ökad sysselsättning, dvs. fler arbetade timmar, inom näringslivet ger däremot ett större utrymme för ökade resurser till den offentliga sektorn. Åtgärder för att främja ett högt arbetsutbud är därför viktigt.

Åtgärder bör vidtas i god tid innan den demografiskt betingade efterfrågan börjar öka i större omfattning fr.o.m. 2015.

### 8.3.4 Sammanfattande bedömning

En sämre skatteunderlagsutveckling samt reala kostnadsökningar i kommuner och landsting har bidragit till att resultatet försämrats under de senaste åren. Kommunernas och landstingens ekonomi behöver stärkas, inte minst mot bakgrund av utvecklingen på längre sikt.

Sedan balanskravet trädde i kraft 2000 har intresset kommit att riktas mot detta, i stället för mot det övergripande och mer långsiktiga kravet på god ekonomisk hushållning. Det är nödvändigt att kommuner och landsting är väl förberedda för att kunna möta de växande behoven av kommunal verksamhet. En ekonomi i balans samt en väl fungerande uppföljning och utvärdering av ekonomi och verksamhet är nödvändiga förutsättningar för att kommuner och landsting skall kunna leva upp till kravet på en god ekonomisk hushållning.

Den numera avvecklade Kommundelegationen hade i uppdrag att inför regeringens beslut bereda ärenden om ekonomiskt stöd till vissa kommuner och landsting. Regeringen fattade sedan beslut på grundval av delegationens förslag. Kommundelegationen pekade på att det lokala politiska ledarskapet och ledarskapet i förvaltningen är av avgörande betydelse för hur framgångsrikt en kommun eller ett landsting lyckas lösa sina problem, oberoende av om förutsättningarna i övrigt är goda eller dåliga. Att vända en negativ resultatutveckling handlar således i hög grad om att kommuner och landsting själva måste vidta nödvändiga åtgärder. Staten har samtidigt ett övergripande ansvar för hela den offentliga sektorn.

Samverkan mellan kommuner och mellan landsting kan också vara ett sätt att klara de utmaningar som sektorn står inför, både på kort och på lång sikt. Sådan samverkan förekommer redan, men det är viktigt att ta till vara möjligheterna att ytterligare bredda och fördjupa samverkan inom olika områden. Det gäller inte minst för kommuner och landsting med ett vikande befolkningsunderlag. Regeringen har för 2002-2004 beviljat sammanlagt 125 miljoner kronor i bidrag till olika samverkansprojekt mellan kommuner och/eller landsting med befolkningsminskning. Det är även viktigt att sprida erfarenheter från samverkan.

Kommuner och landsting bör ges möjlighet att så långt som möjligt själva prioritera hur resurserna används, givet att de nationella målen

för olika verksamheter inte åsidosätts. Som ett första steg avses, som framgår i avsnitt 8.1, medel från ett par specialdestinerade bidrag inordnas i ett nytt inkomstutjämningsbidrag.

#### 8.4 Beräkning av ramen för allmänna bidrag till kommuner

Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner omfattar 73,7 miljarder kronor, varav 44,1 miljarder kronor i form av generellt statsbidrag till kommuner och landsting. Vidare ingår 0,6 miljarder kronor i bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting, 26,3 miljarder kronor i statligt utjämningsbidrag till kommuner och landsting, 1,1 miljarder kronor i bidrag till ökad tillgänglighet i hälso- och sjukvården samt 1,6 miljarder kronor i utjämningsbidrag för LSS-kostnader. Utöver dessa anslag ingår även ett mindre anslag för bidrag till Rådet för kommunal redovisning.

Som nämnts i avsnitt 8.1 beslutar regeringen i samband med denna ekonomiska vårproposition att överlämna en lagrådsremiss med förslag till förändringar i bidrags- och utjämningsystemet för kommuner och landsting. I tabell 8.4 sammanfattas utgiftsutvecklingen, inklusive de förändringar som aviseras i denna proposition. Redovisningen baseras på nuvarande anslagsstruktur.

**Tabell 8.4 Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner**

*Miljoner kronor*

	2004	2005	2006
Ram enligt budgetpropositionen för 2004	73 706	79 432	81 267
Ekonomiska regleringar	-2 600	-1 425	-1 550
Aviserad ökning i 2004 års ekonomiska vårproposition		3 000	5 000
Övriga förändringar		3 000	4 000
<b>Summa</b>	<b>71 106</b>	<b>84 007</b>	<b>88 717</b>

I ramen för 2005 ingår den i budgetpropositionen för 2004 aviserade höjningen av det generella statsbidraget med 4,7 miljarder kronor. Beloppet motsvarar det tillfälliga kommunala sysselsättningsstödet för 2004 samt de skatteintäkter kommuner och landsting får i form av den s.k. 200-kronan.

För att mildra omfördelningseffekterna för enskilda kommuner och landsting i samband

med de förändringar i utjämningsystemet som regeringen avser att föreslå, bör 1,3 miljarder kronor tillföras 2005.

Vidare avses 1,7 miljarder kronor 2005 tillföras utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. Som tidigare nämnts avser regeringen att återkomma till hur dessa medel skall användas.

För 2006 har 1,3 miljarder kronor avsatts till utjämningsystemet. Vidare avses 0,7 miljarder kronor 2006 tillföras utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. Regeringen avser även att återkomma till hur dessa medel skall användas.

Utgiftsområdet beräknas därmed öka med preliminärt 3 miljarder kronor 2005 och 2 miljarder kronor 2006.

För 2006 beräknas utgiftsområdet, utöver ovan redovisade höjningar, öka med ytterligare 3 miljarder kronor. Ökningen, jämfört med 2004 års nivå, uppgår därmed till 5 miljarder kronor.

Bidraget till ökad tillgänglighet i hälso- och sjukvården, som redan ligger på utgiftsområdet, upphör 2005 och 1,25 miljarder kronor avses inordnas i det aviserade inkomstutjämningsbidraget (se avsnitt 8.1). Regeringen har också för avsikt att träffa en överenskommelse om fortsättningen av den särskilda satsningen på ökad tillgänglighet inom vården.

Dessutom beräknas som nämnts (se avsnitt 6.7) utgiftsområdet, med anledning av införandet av ett nytt utjämningsystem, öka med 3 miljarder kronor 2005. År 2006 beräknas utgiftsområdet öka med ytterligare 1 miljard kronor.

#### *Ekonomiska regleringar*

Regeringen angav i budgetpropositionen för 2004 att den avsåg att återkomma beträffande slutregleringen av effekterna 2003 och framöver med anledning av pensionsreformen m.m. Nya beräkningar av Statistiska centralbyrån visar att ytterligare 1,3 miljarder kronor per år bör regleras fr.o.m. 2003. Regeringen föreslår därför på tilläggsbudget i denna proposition att det generella statsbidraget för 2004 minskas med 2,6 miljarder kronor. Från och med 2005 minskas statsbidragen permanent med 1,3 miljarder kronor till följd av regleringen.

Vidare beräknas utgiftsområdet minska med 125 miljoner kronor 2005 och ytterligare 125 miljoner kronor 2006 till följd av avvecklandet av den interkommunala

ersättningen för riksrekryterande påbyggnadsutbildningar.

## **8.5 Övrigt**

Som nämnts i avsnitt 8.3.4 har regeringen för 2002-2004 beviljat sammanlagt 125 miljoner

kronor i bidrag till olika samverkansprojekt mellan kommuner och/eller landsting med befolkningsminskning. Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utvärdera effekterna av projekten. Den övergripande frågan är om denna typ av statsbidrag är ett lämpligt sätt att främja samverkan. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast i februari 2005.