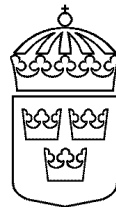


Förslag till riksdagen

2001/02:RR3

Riksdagens revisorers förslag angående statens stöd till kommuner med ekonomiska problem



2001/02:RR3

2001/02
RR3

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat anslaget Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting. Resultaten av granskningen har redovisats i rapporten 2000/01:9 Akut- eller långvård? – statens stöd till kommuner med ekonomiska problem (se bilaga 1). Rapporten har remissbehandlats. En sammanfattning av remissvaren finns i bilaga 2.

1.2 Stödet till kommuner och landsting

Riksdagen beslutade i december 1995 om ett nytt utjämningsystem för kommuner och landsting. Regeringen angav i 1995 års kompletteringsproposition att vissa kommuner och landsting som hade en särskilt svår ekonomisk situation kunde få problem vid införandet av det nya utjämningsystemet. För att skapa möjligheter att i rekonstruktivt syfte tillfälligt bistå sådana kommuner och landsting ställdes medel till regeringens disposition och ett nytt anslag infördes. Anslaget benämns numera 91:2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting.

Syftet med anslaget har vidgats efter hand och det har fått karaktären av ett permanent anslag för att hantera speciella problem i kommuner och landsting. Totalt har drygt 6,4 miljarder kronor hittills fördelats eller avses att fördelas. Merparten, eller drygt 3,7 miljarder kronor, har fördelats till kommuner och landsting med särskilt svåra ekonomiska problem. Drygt 40 procent av medlen har fördelats till andra ändamål.

Revisorernas granskning har främst analyserat fördelningsprocessen. Det gäller framför allt en analys av vilka beslutsunderlag och beslutskriterier som legat bakom beslut om stöd och avslag. I detta ingår också en analys av avtalen mellan kommunerna/landstingen och staten samt vilka typer av kommuner som fått respektive inte fått stöd. Andra viktiga områden är vilka incitamentsproblem som kan vara förknippade med olika former av garantier samt alternativa strategier och/eller stödformer.

Granskningen har avgränsats till att i huvudsak avse bidrag som utbetalats till kommuner och landsting som ansökt om särskilt stöd. Det gäller stöd till kommuner och landsting med problem att uppnå ekonomisk balans och stöd till kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet. Dessa ärenden har hanterats av regeringen (efter beredning av Kommundelegationen) och Bostadsdelegationen. Det innebär att mer generella fördelningar behandlas mindre utförligt.

2 Revisorernas överväganden

Riksdagens revisorer gör bl.a. följande bedömningar i rapporten.

- Ungefär 40 procent av anslaget har fördelats till ändamål som inte direkt går att hänföra till en kommuns ekonomiska problem. Det gäller t.ex. utbildningsinsatser, insatser för flyktingar, hiv/aidsverksamhet, stöd och service till funktionshindrade och konsumentåtgärder.
- Stora delar av anslaget saknar tydliga och mätbara mål.
- Systemet med mål- och resultatstyrning förutsätter en tydlig rollfördelning mellan riksdag, regering och myndigheter. Anslag som står till regeringens disposition kan dock komma att bryta detta mönster. Det normala är att regeringen ställer upp mål för en myndighet. Utifrån den redovisning som myndigheten lämnar bedömer regeringen resultaten eller måluppfyllelsen av verksamheten. I detta fall är det regeringen som både redovisar resultat och bedömer resultaten eller måluppfyllelsen. Regeringen bedömer med andra ord den verksamhet som den själv utför. Resultat och måluppfyllelse kan därmed vara svårare att värdera.
- Bristen på entydiga och mätbara mål gör det svårt att bedöma hur verksamheten fungerar. Detta förstärks av att resultatredovisningen i budgetpropositionen är bristfällig. Det går med andra ord inte att utifrån regeringens material bedöma hur anslaget har hanterats.
- Stora delar av hanteringen av anslaget regleras inte av någon förordning.
- Beslutskriterier är oklara. Kommuner med dålig ekonomi, men med stor verksamhet, har fått stöd. Detta kan tyda på att kommuner som senarelagt omstruktureringar har fått stöd.
- Regeringens avtal är i många fall av översiktlig karaktär och saknar åtgärdsplaner. Detta kan bidra till att nödvändiga åtgärder inte genomförs.
- Regeringen har valt att tidigarelägga 25 procent av utbetalningen av det stöd som föreslogs av Kommundelegationen. Utbetalningen förutsätter att kommunen/landstinget redovisar hur arbetet med att uppfylla åtagandena fortlöper. Förfarandet kan dock skapa incitament att inte genomföra nödvändiga neddragningar.
- Uppföljningen av de bägge delegationerna är osäker.

Normalt hade sådana iakttagelser föranlett ett antal förslag från Riksdagens revisorer om styrning, kontroll och organisation. Revisorerna har dock nyligen genomfört en mer principiell granskning av anslag som står till regeringens disposition (2000/01:RR14 Anslag som regeringen disponerar och fördelar). Granskningen har inriktats på styrnings- och kontrollfrågor, och de förslag som lämnas i skrivelsen kan förmodas leda till förbättringar vad gäller de iakttagelser som redovisats ovan. Revisorerna avstod därför från att i rapporten lägga några ytterligare förslag på dessa områden.

Kontroll- och styrningsfrågor spelar å andra sidan en mindre roll i detta sammanhang eftersom Riksdagens revisorer valt att bl.a. föreslå ett antal förändringar av anslaget.

2.1 Avveckla anslaget successivt

Rapporten

I rapporten föreslås att anslaget 91:2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting bör avvecklas. Eftersom anslaget inrättades som ett tillfälligt stöd till kommuner och landsting är tidpunkten därför lämplig att avveckla anslaget. En sådan avveckling bör kunna ske förhållandevis snabbt. De två verksamheter som kan betraktas som huvudsyftet med anslaget har avvecklats eller är under avveckling. Kommundelegationen överlämnade i juni 2000 sin slutrapport till regeringen. Regeringen fattade under hösten 2000 beslut i de ärenden som Kommundelegationen överlämnat. Av 2001 års ekonomiska vårproposition framgår vidare att Bostadsdelegationens arbete beräknas kunna avslutas under 2002. Eftersom vissa åtaganden kvarstår bör anslaget kunna avvecklas fr.o.m. 2004.

Revisorernas förslag motiveras av följande åtta skäl.

Kan påverka incitamentsstrukturen negativt

Riksdagens revisorers förslag motiveras framför allt av att det kommunala finansiella ansvaret måste göras tydligare. Stödet till kommuner och landsting med ekonomiska problem inbjuder till finansiellt risktagande och är inte förenligt med idén om fullt kommunalt ansvarstagande. Det är inte ovanligt att olika former av statliga bidrag påverkar incitament och beteenden hos dem som får bidragen. En typ av incitamentsproblem hänger samman med att staten ställer ut olika former av garantier. Exempelvis kan anslaget för särskilda insatser uppfattas som en form av garanti för att täcka kommunala förluster. Vetskapen att staten explicit eller implicit ställer en sådan finansiell garanti kan öka kommunernas risktagande.

Detta resonemang får ett starkt stöd av de resultat som redovisas i rapportens kapitel 4. De kommuner som fått bifall har i och för sig sämre förutsättningar än avslagskommunerna genom att de uppvisar t.ex. lägre skatteunderlag, högre arbetslöshet, sämre befolkningsutveckling och sämre ekonomi. Samtidigt har dock de kommuner som beviljats stöd en mer omfattande verksamhet. De har t.ex. högre nettokostnader, högre utbudsnivå, högre kostnader än vad som motiveras av de strukturella förutsättningarna och fler

anställda. Skattesatsen är också högre i bifallskommunerna än i avslagskommunerna. De kommuner som fått bifall har vidare en betydligt högre ersättning från kostnadsutjämnningen. En slutsats av detta är att bifallskommunerna haft svårt att anpassa verksamheten till de ekonomiska förhållanden som råder. Slutsatsen är något mer accentuerad för de ärenden som handlagts av regeringen/Kommundelelegationen än för de ärenden som handlagts av Bostadsdelegationen.

Ernst & Young AB gör i sin konsultrapport till revisorerna i huvudsak samma bedömning. Enligt Ernst & Young AB kan förhållandet tyda på att kommuner som påbörjat eller avslutat en omstrukturering av ekonomin inte har fått statligt stöd från regeringen/Kommundelelegationen. Följaktligen kan det också innebära att kommuner som senarelagt sådana omstruktureringar fått stöd från regeringen/Kommundelelegationen. En annan studie som redovisas i rapportens kapitel 4 pekar i samma riktning.

Överenskommelserna mellan regeringen och kommunerna/landstingen är dessutom diffusa. Om statsbidraget betalas ut utan att kostnadsänkningarna genomförts finns det risk för att en struktur som saknar långsiktig hållbarhet understöds och att den framtida trovärdigheten urholkas.

En faktor som ytterligare förstärker osäkerheten är att regeringen valt att tidigarelägga 25 procent av utbetalningen av det bidrag som hanteras av regeringen. Enligt Kommundelelegationen var en utbetalning av statsbidraget först efter det att villkoren i överenskommelsen uppfyllts av kommunen eller landstinget en mycket viktig princip för att tydligt markera att ansvaret för genomförandet av de åtgärder som krävs för att nå ekonomisk balans åvilar respektive kommun eller landsting. En utbetalning i efterhand skapar också enligt delegationen ytterligare incitament för att påbörja och genomföra en besluts- och omstruktureringsprocess.

För regeringens del kan det också konstateras att de överenskommelser som träffas är att betrakta som utfästelser från statens sida. Staten åtar sig att, om kommunen genomför vissa åtgärder, lämna ett bidrag. Det finns dock inga formella hinder för att regeringen vid ett senare tillfälle fattar ett nytt beslut om att betala ut bidraget även om åtgärderna inte genomförs, eller om balans inte uppnås. Det kan i detta sammanhang vara värt att poängtera att balans i ekonomin också kan uppnås med metoder som hittills inte prioriterats av regeringen. Balans kan uppnås utan att de överenskomna kostnadsänkningarna genomförs. Intäkterna, till exempel, kan utvecklas starkare än väntat genom lokala politiska beslut.

Kan strida mot utjämningsystemet

Ett andra motiv till att anslaget bör avvecklas är att det särskilda bidraget till kommuner och landsting kan strida mot principerna för det kommunala utjämningsystemet. I rapportens kapitel 4 redovisas en studie som analyserat om stödet var förenligt med skatteutjämningsystemets syfte att skapa likvärdiga förutsättningar (s.k. fiskal rättvisa) mellan kommunerna. Enligt studien tenderar de kommuner som sökt bidrag att ha mer påtagliga underskottsproblem än de som inte sökt. Dessa problem är särskilt uttalade hos de kommuner som beviljats bidrag av Kommundelelegationen. De finansiella

problemen verkar dock vara en följd av förhållanden (dvs. hög servicestandard eller personaltäthet) som kommunerna i fråga kunnat och kan påverka. Det är med andra ord helt påverkbara förhållanden (outnyttjade besparings- och effektiviseringsmöjligheter) som ligger bakom de finansiella problemen. Enligt studien uppfyller således inte dessa kommuner det uppställda villkoret om opåverkbara faktorer. Genom att lämna dessa bidrag behandlas inte heller kommunerna, enligt studien, på ett likvärdigt sätt. Andra kommuner, som redan tidigare genomfört liknande besparingar, har inte fått några motsvarande statsbidrag. De kommuner som varit föregångare i besparings- eller effektivitetsarbetet har i stället kunnat drabbas av högre avgifter eller lägre bidrag i kostnadsutjämningen.

Inga enkla samband mellan strukturella faktorer och kommunernas ekonomi

Ett tredje motiv till att anslaget bör avvecklas är att det är svårt att analysera hur den kommunala ekonomin påverkas av olika strukturella faktorer. Ekonomiska problem som orsakats av sådana faktorer har vid flera tillfällen varit en förutsättning för att stöd ska utgå. När det gäller Kommundelegationen angavs svag ekonomisk tillväxt i regionen, negativ befolkningsutveckling, obalanser i åldersstrukturen samt behov av infrastrukturinvesteringar som exempel på faktorer som kan försvåra anpassningen av verksamheten till de ekonomiska ramarna. Flera studier visar dock att det inte finns några enkla samband mellan strukturella faktorer och kommunernas ekonomi. En studie som utförts av Svenska kommunförbundet och som redovisas i rapportens kapitel 4 visar att sambandet mellan det ekonomiska resultatet och befolkningsutvecklingen är mycket svagt. I studien konstateras att den egna förmågan att anpassa verksamheten till minskande resurser har haft större betydelse för resultatutvecklingen under senare år än någon annan enskild faktor. De kommuner som klarat sig bäst under senare år är de som gjort relativt stora nedskärningar. De som av olika skäl inte har förmått att göra de nödvändiga nedskärningarna har klarat sig sämre. I en bilaga till Långtidsutredningen 1999/2000 har man studerat det historiska sambandet mellan kostnader och befolkningsutveckling för några av de kommunala åtagandena. Slutsatsen är att befolkningsutvecklingen i sig inte ger en god bild av hur den faktiska kostnadsutvecklingen (volymutvecklingen) kommer att bli i framtiden. Det finns med andra ord många andra förklaringar till kostnadsutvecklingen inom många sektorer. Förklaringarna återfinns ofta i förändrade politiska ambitioner för verksamheterna. Det kan således vara förknippat med betydande svårigheter att analysera vad ett dåligt ekonomiskt resultat beror på. Som framgår av rapportens kapitel 4 kan det många gånger bero på att verksamheten är för stor.

Kostnadsutjämningen kompenserar redan

Ett fjärde motiv är att kostnadsutjämningen redan kompenserar för vissa strukturella faktorer som angivits som förutsättning för att få stöd. Det gäller i huvudsak svagt befolkningsunderlag, befolkningsminskning och näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder. Det bör påpekas att det kommu-

nala utjämningsystemet är föremål för utredning. Expertgruppen för för- enklad kommunalutjämnning (SOU 2000:120) pekar på att det i kostnadsut- jämnningen finns ett antal delmodeller som måste bedömas ha mer eller mindre regionalpolitiska inslag och där ersättningsnivåerna i modellerna i allt väsentligt bygger på politiska bedömningar. Det gäller bl.a. faktorerna be- folkningsunderlag, befolkningsminskning, näringsliv och sysselsättning. Gruppen föreslår att dessa delmodeller utgår ur utjämningsystemet. Motsva- rande ersättning till de berörda kommunerna och landstingen bör enligt gruppens mening i stället lämnas i form av regionalpolitiska statsbidrag. Även den andra utredningen, Utjämningsdelegationen (SOU 2000:127), föreslår förändringar. Enligt delegationen bör det göras en bred analys av hur små kommuner, med kraftig befolkningsminskning och ett regionalt utsatt läge, kan ges bra förutsättningar på längre sikt att tillhandahålla en likvärdig vård, omsorg och utbildning. Utjämningsystemet innehåller ett antal fak- torer som ska kompensera för kostnader som hör till den geografiska och regionala strukturen. Därtill kommer att införandetilläggen har stor ekono- misk betydelse för de kommuner som har ett ogynnsamt geografiskt och regionalt läge. Delegationen föreslår därför att regeringen tillsätter en utred- ning med uppdrag att göra en samlad bedömning av vilket ekonomiskt stöd som kan behövas för att kommuner med långsiktigt vikande folkmängd och en utsatt regional position ska kunna upprätthålla en godtagbar kvalitet i den kommunala verksamheten. Delegationen vill också uppmärksamma att de delar av det kommunala utjämningsystemet som utredningen diskuterar till en del befinner sig i gränslandet mellan kommunal utjämnning och regional- politik. Om det står klart att ett antal kommuner kommer att behöva ett per- manent ekonomiskt stöd för att kunna tillhandahålla en likvärdig samhälls- service kan det finnas skäl för att hantera de nuvarande geografiska och regionala faktorerna i utjämningsystemet utanför systemet i form av ett särskilt regionalpolitiskt stöd.

Statsbidragen bör ges i generella former

Ett femte motiv är att anslaget inte står i samklang med strävandena att sta- tens bidragsgivning till kommuner och landsting bör ske i generella former. Statsbidragen till kommuner och landsting förändrades kraftigt fr.o.m. 1993. Flertalet av de specialdestinerade statsbidragen avskaffades och ersattes av ett mer generellt regelsystem. Tanken var bl.a. att minska den statliga detalj- styrningen och öka det kommunala ansvaret för verksamhetens utformning och prioritering. Anslaget för särskilda insatser i vissa kommuner och lands- ting kan sägas avvika från intentionerna bakom den omläggning som skett av statsbidragen. Det är specialdestinerat och har inslag som knappast förbättrar planeringsförutsättningarna för kommunerna. Det senare beror naturligtvis framför allt på att kommunen/landstinget inte på förhand kan avgöra om man kommer att få bidrag eller inte. En orsak som ytterligare försvårar en sådan bedömning är att stora delar av hanteringen av anslaget inte regleras av nå- gon förordning. Med andra ord är hanteringen inte transparent och förutsäg- bar – ett förhållande som närmast kan få motsatt effekt, dvs. försena eventu- ella omstruktureringar och kostnadsneddragningar.

Ett sjätte motiv är att vissa delar av anslaget fördelning på ändamål inte anges i budgetpropositionen. Ett flertal användningsområden har tillkommit löpande under budgetåren, dvs. det har delvis använts som ett anslag för oförutsedda utgifter. Användningen har i och för sig anmälts till riksdagen, men det finns stor risk för att ändamål som inte genomgår en normal budgetprövning leder till ökade utgifter (förslag om detta redovisas i avsnitt 2.3).

Liknande stöd har avvecklats

Ett sjunde motiv är att tidigare stöd av liknande typ avvecklats efter en relativt kort period. Det gäller t.ex. stöd som fördelades av Bankstödsnämnden och den s.k. industriakuten. Vid bägge dessa stödtyper fördes en omfattande diskussion om stödets inverkan på incitamentsstrukturen. Bankstödsnämndens verksamhet följdes också av ett regelsystem för ökad kontroll och system för att påverka incitamenten i riktning mot en större grad av ansvarstagande, t.ex. inlåningsförsäkring och kapitaltäckningsregler.

Finansieras av kommuner som anpassat verksamheten

Avslutningsvis kan det påpekas att anslaget finansieras med medel som i annan form skulle ha överförts till kommuner och landsting. Medborgare i kommuner och landsting som anpassat verksamheten till de rådande ekonomiska förhållandena kan således få finansiera kommuner och landsting där detta inte skett.

Remissinstanserna

Statskontoret, Institutet för kommunal ekonomi, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges Fastighetsägareförbund och Forshaga kommun ställer sig positiva till revisorernas förslag.

Svenska Kommunförbundet och *Landstingsförbundet* vill särskilt understryka vad revisorerna anför om att anslaget inte står i samklang med strävandena att statens bidragsgivning till kommuner och landsting bör ske i generella former. Utifrån dessa motiv, och då dessutom huvudsyftet med anslaget numera i det närmaste är fullföljt, menar Kommun- och Landstingsförbunden att det kan vara läge att avveckla anslaget och överföra medlen till det generella bidraget för kommuner och landsting där det naturligt hör hemma. Kommun- och landstingsförbunden vill samtidigt understryka att det även i fortsättningen kommer att finnas ett antal kommuner som kommer att drabbas av övermäktiga ekonomiska problem i bostadsföretagen. Dessa problem bör lösas inom bostadspolitikens ram. Ekonomiskt stöd till bostadssektorn bör, enligt förbunden, inte sammanblandas med de generella bidragen till kommunerna. *Sveriges Fastighetsägareförbund* har vid sin bevakning av hur de statliga stöden utformats och administrerats fått samma uppfattning om bristerna som de anser framkommer i revisorernas rapport. *Forshaga kommun* pekar på att ett saneringsarbete inleddes i början av 1990-talet och

att kommunen tillskjutit belopp till det kommunala bostadsbolaget. Kommunen har ansökt om stöd hos Bostadsdelegationen, men fått avslag. Enligt kommunen var det kommunens egen vilja och förmåga att fatta nödvändiga beslut som resulterade i bedömningen att inga extra bidrag beviljades. Bland annat i anledning av detta har kommunen aldrig övervägt att söka stöd hos den s.k. kommunakuten. Nödvändiga omstruktureringar har i stället gjorts för att hamna i ekonomisk balans. De fattade politiska besluten har varit nödvändiga för att anpassa den kommunala verksamheten till de ekonomiska ramarna. Trots de åtgärder som vidtagits för att anpassa verksamheten till de ekonomiska realiteterna hävdar Forshaga kommun att man har en bra kommunal verksamhet som prioriterar barn, ungdomar, äldre och de svaga i kommunen. Kommunen anser att ekonomiskt stöd i den form som kommunakuten ger inte alltid bör vara en förstahandslösning.

Finansdepartementet, Ekonomiförvaltningsutredningen, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Gällivare kommun och Härnösands kommun delar inte revisorernas förslag om att anslaget bör avvecklas.

Finansdepartementet pekar på att det finns en stor spridning i resultaten mellan enskilda kommuner och landsting. Det är därför högst sannolikt att det även i framtiden kommer att finnas kommuner och landsting som, på grund av speciella omständigheter, kan hamna i en särskilt svår ekonomisk situation. Mot bakgrund av detta finns det, enligt *Finansdepartementet*, en påtaglig risk för att det även i framtiden kommer att finnas ett behov av att avsätta medel till särskilda insatser i kommuner och landsting. Enligt departementet sker det också en noggrann och restriktiv prövning innan ett eventuellt stöd betalas ut. Departementet pekar vidare på att de avtalade bestämmelserna om under vilka förutsättningar det överenskomna bidraget ska utbetalas är tydliga. Enligt *Ekonomiförvaltningsutredningen* finns det mot bakgrund av kommunsektorns ekonomiska och strukturella problem anledning att anta att det för en relativt lång tid framöver kommer att behövas särskilt stöd till kommuner med ekonomiska problem. *Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)* konstaterar att revisorerna inte redovisar någon analys av nyckeltal etc. där samspelet mellan olika faktorer belyses. Kommun- och Bostadsdelegationerna har enligt SABO varit nödvändiga som tillfälliga insatser under en tid då genomgripande strukturförändringar skapat helt nya förutsättningar för verksamheten i ett flertal industrikommuner som under lång tid lagt grunden till dagens välstånd. SABO pekar på att det krävs ett fortsatt kraftfullt stöd till de kommuner som kommer att fortsätta att tappa i befolkning. Det är enligt SABO:s uppfattning nödvändigt att de bägge delegationerna får en uppföljning. Denna fortsättning måste dock utformas så att kommunerna själva får besluta om hur den nödvändiga anpassningen till en ny situation ska genomföras. *Gällivare kommun* anser inte att anslaget för bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting kan avvecklas utifrån de kriterier som Riksdagens revisorer föreslår. *Härnösands kommun* menar att stödformerna underlättar för kommunen att genomföra de nödvändiga åtgärderna för att få ekonomin i balans efter flera år av stora underskott.

Arvidsjaur kommun och *Malungs kommun* delar inte heller revisorernas förslag, men pekar också på oklarheter i bl.a. målformuleringen.

Arvidsjaurs kommun anser att beslutskriterierna varit otydligt formulerade, vilket kan ge till följd att inställningen till bidragen får en negativ effekt på den långsiktighet som kommunerna behöver för att klara en god ekonomisk hushållning. Kommunen ser det ändå som en nödvändighet att vissa ut-satta kommuner måste erhålla särskilda stöd, men för att effekten ska bli den som förutses, ska målen vara tydligt formulerade. Enligt *Malungs kommun* bör anslaget bli föremål för en förändring, med en tydligare målformulering i syfte att verkligen åstadkomma de incitament till förändring som erfordras. *Malungs kommun* anser vidare att det inte kan uteslutas att bidrag lämnats till kommuner som inte med allvar tagit tag i den besvärliga anpassningspro-cessen av ekonomin och att kommuner som liksom *Malung* tidigt initierat projekt i syfte att effektivisera verksamheterna har fått avslag på biståndsför-frågan. Därmed har passivitet premierats framför aktivt agerande.

Bostadsdelegationen anser att rapportens analys av kommunalekonomiska nyckeltal är alltför förenklad och i många fall också missvisande. I huvudsak avser detta rapportens kapitel 4 där det analyseras om det finns några påtag-liga skillnader mellan kommuner som fått stöd och kommuner som inte fått stöd. Sammanfattningsvis ger enligt *Bostadsdelegationens* uppfattning de analyser som redovisas i rapporten inte tillräcklig grund för de slutsatser om stödda och icke stödda kommuners ekonomiska förhållanden som rapporten drar (avsnitt 4.6) – och således inte heller för konstaterandet att de kommu-ner som berörs av *Bostadsdelegationens* verksamhet redan i hög grad kompen-seras genom ersättning från kostnadsutjämnningen. *Statens bostadskredit-nämnd (BKN)* instämmer i vad *Bostadsdelegationen* anför.

Revisorerna

Enligt revisorernas uppfattning har det inte framkommit några avgörande skäl för att ompröva det förslag som läggs i rapporten. Ett par av remissin-stanserna pekar t.ex. på att revisorernas analys av nyckeltal etc. inte är av den karaktären att den kan ligga till grund för revisorernas slutsatser. Revisorerna kan instämma i att en isolerad analys av nyckeltal inte kan ligga till grund för ett ställningstagande till om anslaget ska avvecklas eller inte. Nu är dock inte detta fallet. Som redan torde ha framgått motiveras revisorernas förslag utifrån 8 olika skäl. Analysen av nyckeltal utgör ett, om än viktigt, av dessa skäl.

Några av remissinstanserna pekar också på att det även i framtiden kom-mer att finnas ett behov av stöd till kommuner med ekonomiska problem. Riksdagens revisorer kan dela uppfattningen att ett antal kommuner även fortsättningsvis kommer att ha ekonomiska problem. Den stora poängen med revisorernas förslag är dock att den hittillsvarande stödgivningen riskerar att påverka incitamentsstrukturen negativt. Revisorerna vill understryka att återkommande stöd kan komma att öka kommunernas risktagande. Det gäller framför allt stöd som syftar till att täcka löpande underskott. Ett par av de kommuner som besvarat remissen förefaller också medvetna om denna pro-blematik. Revisorerna kan dela Svenska Kommunförbundets och Landstings-förbundets uppfattning om att det även i fortsättningen kommer att finnas ett

antal kommuner som kommer att drabbas av ekonomiska problem i bostadsföretagen. Revisorerna kan inte bedöma storleksordningen på problemen, men i likhet med förbunden anser vi att de bör lösas inom bostadspolitikens ram.

Revisorerna vill understryka att vår kritik inte primärt avser handläggningen av stöden. Revisorerna har i och för sig pekat på inslag som kan ha negativa effekter, t.ex. utformningen av avtalen mellan regeringen och kommunerna/landstingen. Det stora problemet är dock stödets inverkan på incitamentsstrukturen. Det är sannolikt inte möjligt att hitta kriterier för stödgivningen som är objektiva och avser strukturella faktorer, dvs. förhållanden som kommunerna inte kan påverka.

Revisorerna finner således inte skäl att ändra sitt förslag och föreslår att anslaget 91:2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting bör avvecklas fr.o.m. 2004.

2.2 Det finansiella ansvaret och risktagandet

Rapporten

I rapporten pekas på att den svenska ekonomin under senare år har utvecklats gynnsamt. Av budgetpropositionen för 2001 framgår att de kommunala skatteintäkterna har ökat förhållandevis kraftigt under de senaste åren, inte minst tack vare den goda sysselsättningsutvecklingen. Inkomsterna i kommunsektorn förväntas även öka relativt kraftigt de kommande åren. Det finansiella sparandet bedöms vara tillräckligt högt för att primärkommunerna ska klara balanskravet från 2000, medan landstingen beräknas uppfylla kraven på ekonomisk balans först 2001.

Trots den goda ekonomiska utvecklingen har det emellertid funnits ett antal kommuner och landsting med ekonomiska problem som ansetts ha behov av statligt stöd. Under 2000 har ca 60 kommuner och landsting fått ekonomiskt stöd. Det gäller kommuner och landsting som bedömts ha svårigheter att uppnå balanskravet och kommuner som haft stora åtaganden i kommunala bostadsföretag.

De statliga insatserna ska leda till besparingar och omstruktureringar som ger en godtagbar och sund ekonomisk utveckling i de kommuner och landsting som fått stöd. De avtal som regeringen/Kommundlegationen slutit med kommuner/landsting är dock i många fall påfallande översiktliga och diffusa och kan leda till att det blir svårt att säkerställa att det faktiskt vidtas åtgärder som leder till varaktiga kostnadssänkningar. Det är naturligtvis inte heller osannolikt att en sämre ekonomisk utveckling kan leda till krav på ytterligare stödinsatser. Trots allt har de senaste årens höga tillväxttakt inneburit att ett stort antal kommuner och landsting fått stöd.

Enligt rapporten behöver dock inte alltid ekonomiskt stöd vara en förstahandslösning. Som redan framgått av avsnitt 2.1 är anslaget knappast förenligt med idén om fullt kommunalt ansvarstagande. Det kan därmed också inbjuda till finansiellt risktagande. Det förefaller också i viss mån ha skett. Framför allt gäller att kommuner med ett stort utbud har fått stöd.

Det finns därför anledning att analysera det kommunala regelverket och dess effekter på det kommunala beteendet. Ett regelsystem som förbättrar incitamenten för kommuner/landsting att ta ett finansiellt ansvar och som leder till ett minskat risktagande hos dessa är att föredra.

Ett område som är särskilt viktigt att analysera i detta sammanhang är kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning. I kommunallagen finns en bestämmelse om god ekonomisk hushållning. En budget i balans är minimikravet för ekonomin i en kommun eller ett landsting. För att motsvara kravet på god ekonomisk hushållning räcker det i de flesta fall inte med att intäkterna bara täcker kostnaderna. För att kravet på god ekonomisk hushållning ska uppfyllas bör resultatet i normalfallet ligga på en nivå som reellt sett konsoliderar ekonomin. Om synnerliga skäl föreligger kan avsteg göras från kravet på en budget i balans. Det är dock upp till varje kommun eller landsting att tolka vad som kan inrymmas i begreppet synnerliga skäl, och det finns vidare inga sanktionsmöjligheter mot kommuner eller landsting som inte lever upp till kravet på en ekonomi i balans. Regeringen tillkallade i april 2000 en utredare för att utreda vissa frågor rörande kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning (dir. 2000:30). Enligt direktiven ska utredaren bl.a. göra en översyn av bestämmelserna om god ekonomisk hushållning och dess tillämpning och utreda hur balanskravet kan förtydligas och modifieras. I det senare ligger bl.a. att utredaren ska överväga behovet av regler för en situation där en kommun eller ett landsting inte lever upp till kravet på en budget och ekonomi i balans.

Kommuner och landsting som hittills inte levt upp till kravet på en ekonomi i balans har dock som framgått i många fall fått statligt stöd. Utredningen har dock enligt direktiven inte i uppdrag att analysera hur dess förslag ställer sig till tidigare statliga ingrepp i form av t.ex. Kommundelegationens verksamhet. Den har inte heller i uppdrag att konkret lämna förslag på hur staten ska agera om det ånyo uppkommer en liknande situation, dvs. den situation som varit föremål för denna granskning. Revisorerne föreslår i rapporten att utredningen bör få tilläggsdirektiv där det ingår att analysera den typen av frågor och där utgångspunkten bör vara att statliga ingrepp inte bör få budgetmässiga konsekvenser. Ett alternativ är naturligtvis att tillsätta en särskild utredning.

Den kommunala budgetprocessen är vidare relativt svagt reglerad. Det finns förvisso ett krav på ekonomisk balans. Balanskravet innebär att budgeten varje år ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Ett eventuellt negativt resultat vid räkenskapsårets slut ska återställas inom två år. I övrigt innehåller dock inte kommunallagen mer än några paragrafer som i huvudsak reglerar tidtabellen för kommunens budgetarbete. Det finns dock mycket som tyder på att en stram budgetprocess leder till en starkare budgetdisciplin, åtminstone på nationell nivå. Det finns därför enligt rapporten skäl att överväga eller analysera om det inte är motiverat att reglera den kommunala budgetprocessen noggrannare för att åstadkomma en starkare finansiell disciplin.

Flertalet av de remissinstanser som kommenterat frågan ställer sig negativa till revisorernas förslag och hänvisar till Ekonomiförvaltningsutredningens arbete.

Finansdepartementet nämner att det har tillsatts en utredning, Ekonomiförvaltningsutredningen (dir. 2000:30), som bl.a. har i uppdrag att göra en översyn av bestämmelserna om god ekonomisk hushållning och dess tillämpning. Vid behov ska utredningen föreslå förändringar för att öka långsiktigheten i den ekonomiska och verksamhetsmässiga planeringen. I uppdraget ingår även att utreda hur balanskravet kan förtydligas och modifieras. *Statskontoret* anser att det redan enligt nuvarande direktiv ingår i Ekonomiförvaltningsutredningens uppdrag att analysera och att lämna förslag på hur staten ska agera om det uppkommer situationer där balanskravet inte efterlevs i kommuner och landsting. Kontoret avstyrker därför revisorernas förslag om tilläggsdirektiv. *Ekonomiförvaltningsutredningen* vill meddela att den arbetar med att konstruera sådana regler för en god ekonomisk hushållning som är ägnade att skapa en delvis ny och tydligare incitamentsstruktur för kommuner och landsting. Mot denna bakgrund är det lämpligt att regeringen avvaktar Ekonomiförvaltningsutredningens betänkande hösten 2001 och vidtar lämpliga åtgärder med anledning av detta och de synpunkter revisorerna framfört. *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* anser att Ekonomiförvaltningsutredningens arbete bör avvaktas innan ytterligare utredningar och eventuella regelverk tillsätts. Revisorernas synpunkter bör kunna täckas inom ramen för befintliga direktiv.

Institutet för kommunal ekonomi och *Forshaga kommun* instämmer i revisorerna förslag. *Forshaga kommun* anser att ekonomiskt stöd i den form som kommunakuten ger inte alltid bör vara en förstahandslösning. Kommunen tillstyrker därför att en analys görs av det kommunala regelverket och dess effekter på kommunernas beteende. Denna analys bör också innehålla en redovisning av konsekvenser för kommunerna av de beslut om lagändringar m.m. som genomförs och som påverkat den kommunala ekonomin.

Revisorerna

Enligt revisorernas uppfattning är det värdefullt att en utredning tillsatts som ska hantera de frågor som revisorerna uppmärksammar i rapporten. Ekonomiförvaltningsutredningen pekar i sitt remissvar på att den arbetar med att konstruera sådana regler för en god ekonomisk hushållning som är ägnade att skapa en delvis ny och tydligare incitamentsstruktur för kommuner och landsting. Revisorerna ser med tillfredsställelse på att sådana förslag kan lämnas.

Som framgått av avsnitt 2.1 har revisorerna föreslagit att anslaget 91:2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting bör avvecklas fr.o.m. 2004. Som ett komplement till detta förslag har som ovan framgått revisorerna föreslagit att ett nytt regelsystem som kan öka incitamenten till en god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting bör utredas. Av Ekonomiförvaltningsutredningens remissvar framgår emellertid att ett sådant

förslag kommer att läggas under hösten 2001. Revisorerna utgår ifrån att de frågor som tas upp i revisorernas rapport beaktas i utredningens betänkande.

Enligt revisorernas uppfattning finns det därför skäl att avvakta Ekonomiförvaltningsutredningens betänkande. Mot bakgrund av detta avstår revisorerna från att lägga något förslag på detta område. Det är dock, enligt revisorernas uppfattning, inget skäl för att inte avveckla anslaget, utan dessa bägge frågor bör kunna behandlas var för sig. Den tidsplan som revisorerna föreslagit för avveckling av anslaget bör inte utgöra något hinder vid beredningen av Ekonomiförvaltningsutredningens betänkande.

2.3 Renodla utgiftsområdet

Rapporten

Anslaget 91:2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting har utnyttjats för tolv olika ändamål. Drygt 3,7 miljarder kronor, eller närmare 60 procent, har fördelats till kommuner med särskilt svåra ekonomiska problem och som ansökt om stöd. Det gäller stöd som fördelats av regeringen (efter särskild ansökan och efter särskild beredning av Kommundelegationen) och Bostadsdelegationen. Ungefär 2,7 miljarder kronor har fördelats till andra ändamål. Det gäller t.ex. utbildningsinsatser, insatser för flyktingar, hiv/aidsverksamhet, katastrofinsatser, stöd och service till funktionshindrade, nedläggningar i försvaret och konsumentåtgärder.

Vissa delar av anslagets fördelning på ändamål anges inte i budgetpropositionen. Ett flertal användningsområden har tillkommit löpande under budgetåren, dvs. anslaget har delvis använts som ett anslag för oförutsedda utgifter. Användningen har i och för sig anmälts till riksdagen, men dessa utgifter har inte genomgått en normal budgetprövning. Dessa användningsområden ingår därmed inte i den årliga budgetprövningen på samma sätt som normala anslag. De aktualiseras således ej på samma sätt som andra utgiftsanslag i den årliga budgetprövningen och blir i princip inte föremål för förnyade beslut inför varje budgetår.

Enligt rapporten finns det stor risk för att ändamål som inte genomgår en normal budgetprövning leder till ökade utgifter. Ett anslag som har karaktären av oförutsedda utgifter kan till och med skapa behov som inte annars skulle tillgodoses eller diskuteras. Det finns vidare inga egentliga skäl till varför användningsområden som t.ex. hiv/aidsverksamhet eller nedläggningar i försvaret inte bör äskas och prövas inom respektive politikområde. Enligt rapporten bör därför utgiftsområde 25 koncentreras till generella statsbidrag, utjämningsbidrag och bidrag till Rådet för kommunal redovisning. Utgifter för ändamål som inte kan hänföras till dessa tre anslag bör äskas under respektive politikområde.

Remissinstanserna

Statskontoret tillstyrker i princip revisorernas förslag. Statskontoret har dock förståelse för att statsmakterna behöver ha möjlighet att stödja kommuner och landsting som drabbats av plötsliga och/eller omfattande problem. Even-

tuella anslag som inrättas i samband med sådant stöd bör enligt Statskontorets mening vara tillfälliga. Kontoret vill dock understryka betydelsen av att det statliga stödet till kommuner och landsting normalt ges i generella former.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet pekar på ett liknande sätt på att det inom ramen för anslaget har finansierats vissa akuta behov som inte rimligen kan förutses och därmed beaktas inom ramen för en ordinär kommunal budget. Dit hör t.ex. hjälp vid översvämningarna. Sådana insatser kan, enligt förbunden, endast regeringen klara och det bör finnas en finansiell beredskap för detta. Om det ska vara ett särskilt öronmärkt anslag – som ju är svårt att beräkna – eller lösas på annat sätt när det inträffar är, enligt förbunden, en fråga för regeringen att pröva.

Ekonomiförvaltningsutredningen ställer sig negativ till förslaget. Utredningen finner, mot bakgrund av kommunsektorns ekonomiska och strukturella problem, revisorernas förslag väl drastiskt och kan därför inte ge det sitt stöd, även om det från budgetteknisk synpunkt har vissa förtjänster. De politiska och praktiska fördelarna med den nuvarande ordningen överväger enligt utredningens mening.

Malungs kommun anser att statens budget bör innehålla ett särskilt anslag för akut ekonomiskt bistånd till oförskyllt drabbad kommun vid yttre händelse av naturkatastrofkaraktär eller annan likvärdig händelse.

Institutet för kommunal ekonomi och Forshaga kommun tillstyrker revisorernas förslag.

Revisorerna

Ett par av de remissinstanser som haft synpunkter på revisorernas förslag ställer sig tveksamma till att renodla utgiftsområdet. De pekar på att det kan finnas behov av att stödja kommuner och landsting som drabbas av plötsliga och/eller omfattande problem. Som exempel nämns översvämningarna i juli 2000.

Revisorerna kan dock konstatera att endast en blygsam del av anslaget utnyttjats för den typen av ändamål. Som framgår av rapporten har katastrofinsatser utgjort en mycket liten del av den del av anslaget som inte gått till kommuner och landsting med särskilt svåra ekonomiska problem. I huvudsak har det varit fråga om andra typer av ekonomiskt stöd.

Enligt revisorernas uppfattning har anslaget delvis använts som ett anslag för oförutsedda utgifter. Sådana anslag finns inte inom andra utgiftsområden och revisorerna har svårt att förstå varför utgiftsområde 25 har en sådan särpräglad karaktär att det anses nödvändigt just inom detta område. Som redan framgått ingår vissa av användningsområdena, t.ex. insatser för flyktingar, vissa katastrofinsatser och nedläggningar i försvaret, inte i den normala budgetprövningen och det finns, enligt revisorernas uppfattning, risk för att sådant förfarande leder till ökade utgifter. Revisorerna vill också erinra om att anslaget infördes som ett *tillfälligt* stöd. I samband med införandet av anslaget diskuterades inte heller andra användningsområden än stöd till kommuner och landsting med en särskilt svår ekonomisk situation.

Det har, enligt revisorernas uppfattning, inte framkommit några sakskaäl som kan föranleda en revidering av förslaget. Enligt vår uppfattning har utgifterna hittills varit av den karaktären att de mycket väl varit möjliga att äska under andra politikområden. Om det uppstår situationer av plötslig eller tillfällig natur finns det enligt revisorernas bedömning möjlighet att hantera dessa inom ramen för den befintliga statsbudgeten. Enligt 9 kap. 5 § rege-ringsformen kan riksdagen för löpande budgetår på tilläggsbudget ändra och anvisa nya anslag.

Revisorerna föreslår därför att utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner och landsting endast bör omfatta anslagen 91:1 Generellt statsbi-drag till kommuner och landsting, 91:3 Statligt utjämningsbidrag till kom-muner och landsting och 91:4 Bidrag till Rådet för kommunal redovisning. Utgifter för ändamål som inte kan hänföras till dessa tre anslag bör äskas under respektive politikområde.

2.4 Uppföljning

Rapporten

I rapporten pekas på att regeringen har tillkallat en särskild utredare med uppdrag att följa upp och stödja de kommuner och landsting vars ansökning-ar beretts av Kommundelegationen och som av regeringen beviljats bidrag. Enligt revisorernas uppfattning bör uppföljningen hanteras av en myndighet. Detta innebär en tydligare reglering av uppgiften och bidrar till att skapa större kontinuitet och en mer oberoende ställning i förhållande till uppgiften att säkerställa gjorda avtal och att bidra till att överenskomna kostnadsänk-ningar genomförs. Att hjälpa kommuner och landsting att komma till rätta med en för hög kostnadsnivå kräver ett stort mått av tydlighet. En myndighet har sannolikt större möjligheter, utifrån sina instruktioner, att hantera denna process. Exempelvis lyckades inte Kommundelegationen, som hade formen av en kommitté, att presentera entydiga åtgärdsplaner.

Bostadsdelegationen har också slutit ett stort antal avtal med kommuner. Det har dock hittills inte presenterats någon lösning för hur uppföljningen av dessa avtal ska organiseras. Enligt rapporten bör regeringen därför presentera en sådan lösning.

Remissinstanserna

Statskontoret, Institutet för kommunal ekonomi och Forshaga kommun till-styrker förslaget. *Statskontoret* konstaterar dock att det saknas en lämplig central funktion för en sådan uppföljning. *Statskontoret* vill i sammanhanget erinra om att frågan om att inrätta ett organ för statlig uppföljning av kom-muner och landsting aktualiserats av flera utredningar utifrån skilda perspek-tiv. Det har handlat om uppföljning av prestationer och kostnader, av styr-, organisations- och verksamhetsformer samt av uppgifter med betydelse för utjämningsystemet. *Statskontoret* konstaterar att inget av utredningarnas förslag om inrättande av ett uppföljningsorgan förverkligats. *Kontoret* anser

att ett och samma organ bör kunna hantera samtliga här nämnda typer av statlig uppföljning av kommuner och landsting.

Finansdepartementet påpekar också att det för närvarande inte finns någon myndighet som har kompetens att göra en granskning av de kommuner som fått stöd. Möjligheten finns ju att inrätta en sådan myndighet eller att tillföra kompetens till en redan befintlig myndighet. I det sammanhanget bör dock, enligt departementet, beaktas att den aktuella uppgiften vad gäller uppföljning av Kommundelegationens arbete är av helt tillfällig karaktär. Finansdepartementet pekar vidare på att regeringen i 2001 års ekonomiska vårproposition aviserade att den avser att låta Bostadsdelegationen fortsätta sitt arbete även under 2002. Av propositionen framgår att uppföljningen av ingångna avtal inledningsvis kommer att ske av Bostadsdelegationen. Uppföljningen bör även innefatta studier av hur de kommuner som sökt stöd men inte har något avtal med delegationen har hanterat sina svårigheter. Regeringen avser att återkomma avseende hur den fortsatta uppföljningen ska ske efter att Bostadsdelegationen har upphört.

Enligt *Ekonomiförvaltningsutredningens* mening förefaller revisorerna inte ha gjort klart för sig att en kommitté, som också innefattar formen särskild utredare, formellt sett utgör en myndighet under regeringen. Någon avgörande innehållslig skillnad vad gäller styrningen av en kommitté eller liknande respektive en myndighet med reguljär verksamhet finns inte enligt utredningen, och de fördelar som revisorerna anför till förmån för en myndighet i den mening revisorerna lägger i begreppet har enligt utredningen ingen större tyngd. Enligt utredningens mening bör det stå regeringen fritt att välja i vilka former en uppföljning av Bostadsdelegationens och Kommundelegationens arbete ska ske.

Revisorerna

Riksdagens revisorer är helt medvetna om att en kommitté formellt sett utgör en myndighet under regeringen. Till skillnad från Ekonomiförvaltningsutredningen anser vi dock att en reguljär myndighet normalt får en mer oberoende ställning än en kommitté. Enligt vår uppfattning krävs det en hög grad av tydlighet och auktoritet för att hjälpa kommuner och landsting att komma till rätta med den för höga kostnadsnivån.

Vi kan däremot dela Finansdepartementets och Statskontorets påpekanden om att det för närvarande inte finns någon lämplig myndighet för den här typen av uppföljning. Revisorerna noterar också att Finansdepartementet pekar på att uppföljningsarbetet är av tillfällig karaktär. Mot bakgrund av detta och mot bakgrund av att revisorerna i avsnitt 2.1 föreslagit att anslaget bör avvecklas avstår revisorerna från att lägga något förslag på detta område. Om anslaget inte avvecklas vill dock revisorerna peka på att frågan behöver en lösning.

3 Revisorernas förslag

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

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 2.1 om avveckling av anslaget.

Renodla anslaget

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 2.3 om att renodla anslaget.

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), Hans Stenberg (s), Karl-Gösta Svenson (m), Marie Engström (v), Björn Kaaling (s), Ingvar Eriksson (m) och Nils-Göran Holmqvist (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichef Åke Dahlberg och utredningschef Patrick Joyce (föredragande). Revisionsdirektör Mats Johansson har varit ansvarig för ärendets beredning.

Stockholm den 4 oktober 2001

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

Patrick Joyce



Akut- eller långvård?

- statens stöd till kommuner med ekonomiska problem

Förord

Riksdagens revisorer presenterar härmed sin rapport om stöd till kommuner och landsting med ekonomiska problem. Beslut om rapporten har fattats av revisorerna i plenum den 5 april 2001. Rapporten sänds nu på remiss. Revisorernas slutliga ställningstagande och förslag kommer därefter att utformas i en skrivelse till riksdagen.

Granskningen har beretts av revisorernas första avdelning. I avdelningen ingår Ingemar Josefsson (s), ordförande, Karl-Gösta Svenson (m), vice ordförande, Agneta Lundberg (s), Björn Kaaling (s), Sten Lundström (v), Gunnilla Tjernberg (kd), Patrik Norinder (m) och Ronny Korsberg (mp).

Inom revisorernas kansli har revisionsdirektör Mats Johansson varit ansvarig för utredningsarbetet. Pol. stud. Mattias Pettersson har deltagit som praktikant i arbetet. Kanslichef Åke Dahlberg och utredningschef Patrick Joyce har bidragit med synpunkter på rapporten.

Ernst & Young AB har på uppdrag av Riksdagens revisorer genomfört en studie av ärendehantering. Uppdraget avser en analys av beslutsunderlag, beslutskriterier och avtal.

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

.
Bilaga 1

Allmänt

Regeringen angav i 1995 års kompletteringsproposition att vissa kommuner och landsting som hade en särskilt svår ekonomisk situation kunde få problem vid införandet av det nya utjämnningssystemet. För att skapa möjligheter att tillfälligt bistå sådana kommuner och landsting ställdes medel till regeringens disposition och ett nytt anslag infördes.

Riksdagens revisorer kan konstatera att efter drygt fem år finns detta tillfälliga stöd fortfarande kvar. Det har således fått karaktären av ett permanent anslag. Anslaget har dessutom endast i marginell utsträckning utnyttjats för dess ursprungliga syfte, dvs. att hantera problem i samband med införandet av det nya utjämnningssystemet. Den förändrade användningen har emellertid anmälts till riksdagen.

Anslaget har utnyttjats för följande 12 ändamål.

1. Stöd till kommuner och landsting med problem att uppnå ekonomisk balans.
2. Stöd till kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet.
3. Omstruktureringsprojekt.
4. Insatser för flyktingar.
5. Förebyggande hiv/aidsverksamhet.
6. Översvämningarna i juli 2000.
7. Andra katastrofer.
8. Kommunkontosystemet.
9. Omställningsbidrag för landsting.
10. Stöd och service för vissa funktionshindrade.
11. Konsumentåtgärder.
12. Nedläggningar i försvaret.

Totalt har drygt 6,4 miljarder kronor hittills fördelats eller avses att fördelas. Merparten, eller drygt 3,7 miljarder kronor, har fördelats till kommuner och landsting med särskilt svåra ekonomiska problem. Drygt 40 procent av medlen har dock fördelats till andra ändamål (punkterna 3–12).

Revisorernas bedömningar

Revisorerna gör bl.a. följande bedömningar.

- Stora delar av anslaget saknar ett mål.

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

·
Bilaga 1

- Systemet med mål- och resultatstyrning förutsätter en tydlig rollfördelning mellan riksdag, regering och myndigheter. Anslag som står till regeringens disposition kan dock komma att bryta detta mönster. Det normala är att regeringen ställer upp mål för en myndighet. Utifrån den redovisning som myndigheten lämnar bedömer regeringen resultaten eller måluppfyllelsen av verksamheten. I detta fall är det regeringen som både redovisar resultat och bedömer resultaten eller måluppfyllelsen. Regeringen bedömer med andra ord den verksamhet som den själv utför. Resultat och måluppfyllelse kan därmed vara svårare att värdera.
- Bristen på entydiga och mätbara mål gör det svårt att bedöma hur verksamheten fungerar. Detta förstärks av att resultatredovisningen i budgetpropositionen är bristfällig. Det går med andra ord inte att utifrån regeringens material bedöma hur anslaget har hanterats.
- Stora delar av hanteringen av anslaget regleras inte av någon förordning.
- Beslutsriterier är oklara. Kommuner med dålig ekonomi, men med stor verksamhet har fått stöd. Detta kan tyda på att kommuner som senarelagt omstruktureringar har fått stöd.
- Regeringens avtal är i många fall av översiktlig karaktär och saknar åtgärdsplaner. Detta kan bidra till att nödvändiga åtgärder inte genomförs.
- Regeringen har valt att tidigarelägga 25 procent av utbetalningen av det stöd som föreslogs av Kommundelegationen. Utbetalningen förutsätter att kommunen/landstinget redovisar hur arbetet med att uppfylla åtagandena fortlöper. Förfarandet kan dock skapa incitament att inte genomföra nödvändiga neddragningar.
- Uppföljningen av de bägge delegationerna är osäker.

Revisorernas förslag

Normalt hade sådana iakttagelser föranlett ett antal förslag från Riksdagens revisorer om styrning, kontroll och organisation. Revisorerna har dock nyligen genomfört en mer principiell granskning av anslag som står till regeringens disposition och lämnat ett antal förslag.

Kontroll- och styrningsfrågor spelar å andra sidan en mindre roll i detta sammanhang eftersom Riksdagens revisorer väljer att föreslå *en avveckling av anslaget*. Revisorerna föreslår i stället utredandet av ett nytt regelsystem som kan öka incitamenten till en god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting.

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

Bilaga 1

Avveckla anslaget successivt

Förslag: Bidraget till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting bör avvecklas från och med 2004.

De två verksamheter som kan betraktas som huvudsyftet med anslaget har avvecklats eller är under avveckling. Detta förhållande bör innebära att de problem som Kommundeleigationen och Bostadsdelegationen sattes att hantera i stort sett anses avklarade. Eftersom anslaget inrättades som ett tillfälligt stöd till kommuner och landsting är tidpunkten, enligt revisorernas bedömning, därför lämplig att avveckla anslaget.

Riksdagens revisorers förslag motiveras dock framför allt utifrån det förhållandet att det kommunala finansiella ansvaret måste tydliggöras. Stödet till kommuner och landsting med ekonomiska problem inbjuder till finansiellt risktagande och är inte förenligt med idén om fullt kommunalt ansvarstagande. Exempelvis kan anslaget för särskilda insatser uppfattas som en form av garanti för att täcka kommunala förluster. Vetskapen att staten explicit eller implicit ställer en sådan finansiell garanti kan öka kommunernas risktagande. Resonemanget förstärks på ett mycket starkt och tydligt sätt av att de kommuner som fått bifall har en mer omfattande verksamhet än avslagskommunerna och kommunsektorn i övrigt. Det kan innebära att kommuner som senarelagt omstruktureringar fått stöd från regeringen/Kommundeleigationen. Det finns också anledning att i detta sammanhang beakta att överenskommelserna mellan regeringen och kommunerna/landstingen är diffusa. Om statsbidraget betalas ut utan att kostnadsänkningarna genomförts finns det risk för att en struktur som saknar långsiktig hållbarhet understöds och att den framtida trovärdigheten urholkas. En faktor som ytterligare förstärker osäkerheten är att regeringen valt att tidigarelägga 25 procent av utbetalningen av det bidrag som hanteras av regeringen. För regeringens del kan det också konstateras att de överenskommelser som träffas är att betrakta som utfästelser från statens sida. Staten åtar sig att, om kommunen genomför vissa åtgärder, lämna ett bidrag. Det finns inga formella hinder för att regeringen vid ett senare tillfälle fattar ett nytt beslut om att betala ut bidraget även om åtgärderna inte genomförs, eller om balans inte uppnås.

Revisorerna pekar bl.a. också på att hanteringen kan strida mot utjämningsystemet, att kostnadsutjämnningen redan kompenserar, att statsbidragen bör ges i generella former och att liknande stöd tidigare har avvecklats.

Öka det finansiella ansvaret och minska risktagandet

Förslag: Regeringen bör få i uppdrag att utreda alternativ som inte har påtagliga budgetmässiga konsekvenser. Det gäller framför allt alternativ som kan öka kommunernas/landstingens finansiella ansvar och som leder till ett minskat risktagande.

De statliga insatserna ska leda till besparingar och omstruktureringar som innebär en godtagbar och sund ekonomisk utveckling i de kommuner och landsting som fått stöd. Enligt revisorernas bedömning behöver dock inte

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

Bilaga 1

alltid ekonomiskt stöd vara en förstahandslösning. Det finns därför, enligt revisorernas mening, anledning att bl.a. analysera den lagstiftning som styr kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning och dess effekter på det kommunala beteendet. Ett regelsystem som förbättrar incitamenten för kommuner/landsting att ta ett finansiellt ansvar och som leder till ett minskat risktagande hos dessa är att föredra. Ett område som är särskilt viktigt att analysera i detta sammanhang är kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning. Den kommunala budgetprocessen är vidare relativt svagt reglerad.

Utgiftsområdet bör renodlas

Förslag: Allmänna bidrag till kommuner bör endast omfatta anslagen Generellt statsbidrag till kommuner och landsting, Statligt utjämningsbidrag till kommuner och landsting och Bidrag till Rådet för kommunal redovisning. Utgifter för ändamål som inte kan hänföras till dessa tre anslag bör äskas under respektive politikområde.

Anslaget har delvis använts som ett anslag för oförutsedda utgifter. Användningen har i och för sig anmälts till riksdagen, men dessa utgifter har inte genomgått en normal budgetprövning. De aktualiseras således ej på samma sätt som andra utgiftsanslag i den årliga budgetprövningen och blir i princip inte föremål för förnyade beslut inför varje budgetår.

Enligt revisorernas uppfattning finns det stor risk för att ändamål som inte genomgår en normal budgetprövning leder till ökade utgifter. Ett anslag som har karaktären av oförutsedda utgifter kan till och med skapa behov som inte annars skulle tillgodoses eller diskuteras. Det finns vidare inga egentliga skäl till varför användningsområden som t.ex. hiv/aidsverksamhet eller nedläggningar i försvaret inte bör äskas och prövas inom respektive politikområde.

Uppföljningen bör preciseras och ske av en myndighet

Förslag: Uppföljningen av Kommundelegationens arbete bör ske av en myndighet.

Regeringen bör redovisa hur uppföljningen av Bostadsdelegationens arbete ska organiseras.

Regeringen har tillkallat en särskild utredare med uppdrag att följa upp och stödja de kommuner och landsting vars ansökningar beretts av Kommundelegationen och som av regeringen beviljats bidrag. Enligt revisorernas uppfattning bör uppföljningen hanteras av en myndighet. Detta innebär en tydligare reglering av uppgiften och bidrar till att skapa större kontinuitet och en mer oberoende ställning i förhållande till uppgiften att säkerställa gjorda avtal och att bidra till att överenskomna kostnadssänkningar genomförs. Att hjälpa kommuner och landsting att komma tillrätta med en för hög kostnadsnivå kräver ett stort mått av tydlighet. En myndighet har sannolikt större möjligheter, utifrån sina instruktioner, att hantera denna process. Exempelvis

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

Bilaga 1

lyckades inte Kommundelegationen, som hade formen av en kommitté, att presentera entydiga åtgärdsplaner.

Bostadsdelegationen har också slutit ett stort antal avtal med kommuner. Det har dock hittills inte presenterats någon lösning för hur uppföljningen av dessa avtal ska organiseras. Regeringen bör därför presentera en sådan lösning.

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

.
Bilaga 1

1 Granskningens bakgrund och inriktning

Statsbidragen till kommuner och landsting förändrades kraftigt fr.o.m. 1993. Flertalet av de specialdestinerade statsbidragen avskaffades och ersattes av ett mer generellt regelsystem. Tanken var bl.a. att minska den statliga detaljstyrningen och öka det kommunala ansvaret för verksamhetens utformning och prioritering.

Huvudparten av statsbidragen till kommuner och landsting utgår numera i form av ett generellt statsbidrag som i huvudsak fördelas efter invånarantal. Bidraget är *ett allmänt finansiellt stöd till kommuner och landsting* (anslaget 91:1, utgiftsområde 25).

I utgiftsområde 25 ingår också anslaget 91:3 *Statligt utjämningsbidrag* som är en del av det statliga utjämningsystemet för kommuner och landsting. Utjämningsbidraget utjämnar såväl skillnader i skattekraft som strukturella kostnadsskillnader. Bidraget motsvaras av avgifter på statsbudgetens inkomstsida från kommuner och landsting som har en mer gynnsam inkomst- och kostnadsstruktur. Inkomst- och kostnadsutjämnningen är statsfinansiellt neutral, eftersom summan av bidrag och avgifter är lika stor.

Bidragen fördelas enligt strikta och av riksdagen i lag beslutade regler. Regeringens utrymme att i efterhand påverka fördelningen är mycket litet. För att förändra fördelningsprinciperna krävs riksdagens godkännande.

Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting, som ingår som anslaget 91:2 i utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, står däremot till regeringens disposition och styrs bara delvis av ett fastställt regelverk. Detta ger regeringen ett stort utrymme att fördela medel som inte styrs av några på förhand fastställda principer. Anslaget avviker också i någon mån från intentionerna bakom den omläggning som har skett av statsbidragen.

Bakgrund

Riksdagens revisorer har tidigare berört problem som kan vara förknippade med anslag som står till regeringens disposition. Det kan t.ex. vara att insyn och revision försvåras, att Regeringskansliet ibland saknar sakkunskap för att bedöma enskilda fall samt att rollfördelningen mellan riksdag, regering, berörda myndigheter eller kommuner blir otydlig (se kapitel 7). Det finns även i detta fall skäl som motiverar en granskning. Syftet med anslaget har vidgats efter hand och det har fått karaktär av ett permanent anslag att använda för att hantera speciella problem i kommunerna. Vidare gäller t.ex. att bidraget har en förhållandevis stor omfattning, att delar av hanteringen inte regleras av någon förordning och att anslagstypen inte är förknippad med normala krav på målformulering och resultatanalys. Inriktningen av anslaget kan vidare leda till olika former av incitamentsproblem.¹ Förslaget till granskning har initierats av revisorerna själva.

¹ Bakgrund och inriktning redovisas mer i detalj i Riksdagens revisorer (2000a).

Granskningens syfte

Huvudsyftet med granskningen är att analysera fördelningsprocessen. Det gäller framför allt en analys av vilka beslutsunderlag och beslutskriterier som legat bakom beslut om stöd och avslag. I detta ingår också en analys av avtalen mellan kommunerna/landstingen och staten samt vilka typer av kommuner som fått respektive inte fått stöd.

Andra viktiga områden är:

- Analys av anslagets fördelning på olika ändamål.
- Analys av målformulering och resultatredovisning samt hur anslaget revideras.
- Diskussion om vilka typer av incitamentsproblem som kan vara förknippade med olika former av garantier.
- Alternativa strategier och/eller stödformer.

Ernst & Young AB har på uppdrag av Riksdagens revisorer genomfört en studie av fördelningsprocessen och avtalen mellan staten och kommunerna. Uppdraget avser en analys av vilka beslutsunderlag och beslutskriterier som legat bakom beslut om stöd och avslag och hur avtalen utformats. Totalt har 35 ärenden granskats, vilket motsvarar drygt 25 procent av de ärenden som var färdigbehandlade när uppdraget preciserades.

Granskningen avgränsas till att i huvudsak avse bidrag som utbetalats till kommuner och landsting som ansökt om särskilt stöd. Det rör sig främst om stöd som har hanterats av regeringen (efter beredning av Kommundelegationen) och Bostadsdelegationen. Det innebär att mer generella fördelningar till t.ex. flyktingkostnader och förebyggande hiv/aidsverksamhet behandlas mindre utförligt.

Rapportens innehåll

Rapporten är disponerad enligt följande. Inledningsvis i kapitel 2 redovisas vissa bakgrundsdata om anslaget för bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting. Det gäller anslagets syfte, omfattning och finansiering. I kapitel 3 redovisas översiktligt verksamheten i de tre instanser som hittills genomfört handläggning och/eller beredning av ärenden. Instanserna är regeringen, Bostadsdelegationen och Kommundelegationen. Kapitel 4 innehåller en analys av om det finns några skillnader mellan kommuner som fått bidrag, kommuner som fått avslag och kommunsektorn som helhet. Analysen avser främst olika finansiella nyckeltal. I kapitel 5 redovisas en genomgång av fördelningsprocessen, dvs. beslutsunderlag och beslutskriterier, och avtalen mellan staten och kommunerna. Det senare gäller främst villkoren för att stöd ska utgå och hur avtalen avses att följas upp. I kapitel 6 redovisas anslagets målformulering och resultatredovisning. Kapitel 7 innehåller en genomgång av tidigare analyser av anslag till regeringens disposition. Avslutningsvis redovisas revisorernas bedömningar i kapitel 8.

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

Bilaga 1

2 Anslaget för bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting

Riksdagen beslutade i december 1995 om ett nytt utjämningsystem för kommuner och landsting, som består av separata system för utjämnning mellan kommuner och landsting av dels inkomster, dels kostnader för verksamheten.

Regeringen angav i 1995 års kompletteringsproposition (prop. 1994/95:150) att vissa kommuner och landsting som hade en särskilt svår ekonomisk situation kunde få problem vid införandet av det nya utjämnings-systemet.² För att skapa möjligheter att i rekonstruktivt syfte tillfälligt bistå sådana kommuner och landsting ställdes medel till regeringens disposition och ett nytt anslag infördes (då benämnt G5, numera 91:2). Anslaget uppgick till 400 miljoner kronor för 1996³ (reservationsanslag).

Syftet med anslaget har sedan vidgats efter hand och det har fått karaktären av ett permanent anslag för att hantera speciella problem i kommunerna. Detta kapitel redovisar anslagets förändrade karaktär och omfattning.

Avsnitt 2.1 redovisar anslagets omfattning och utveckling. I avsnitt 2.2 redovisas hur syftet har förändrats och hur kostnaderna fördelas på olika ändamål. Avsnitt 2.3 innehåller en kort genomgång av hur anslaget finansieras. I avsnitt 2.4 redovisas kortfattat hur anslaget behandlats av riksdagen. I avsnitt 2.5 sammanfattas kapitlet.

2.1 Omfattning

Anslaget för bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting infördes ursprungligen som ett *tilfälligt* stöd. Som framgått ovan finns dock bidraget fortfarande kvar. Detta har i huvudsak motiverats av två skäl (en mer detaljerad redovisning ges i bilaga 1).

- Regeringen borde ha tillgång de extra resurser som de särskilda medlen utgjorde, bl.a. mot bakgrund av de ekonomiska problem som vissa kommuner kunde få till följd av att stora borgensåtaganden måste infrias.
- Regeringen borde ha tillgång till anslaget på grund av att det fanns kommuner och landsting som på grund av speciella omständigheter kunde hamna i en särskilt svår ekonomisk situation (t.ex. kravet på ekonomisk balans).

² Det bör dock betonas att för att undvika drastiska effekter för enskilda kommuner och landsting infördes det nya bidrags- och utjämningsystemet successivt under en längre period och innehöll begränsningar av bidragsförändringarna. Systemet var således förenat med särskilda införanderegler. Det genomfördes också vissa ändringar i kostnadsutjämnningen i syfte att minska omfördelningseffekterna (prop. 1994/95:150).

³ Egentligen infördes anslaget fr.o.m. den 1 juli 1995 och avsåg budgetåret 1995/96 (18 månader). För andra halvåret 1995 avsattes 1 420 miljoner kronor som avsåg särskilda insatser för Haninge och Göteborgs kommuner. För 1996 avsattes de ovan nämnda 400 miljoner kronorna.

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

Bilaga 1

Anslagsutveckling och utfall sammanfattas i Tabell 2.1. Totalt uppgår anslaget t.o.m. 1999 till drygt 3,1 miljarder kronor. För åren 2000–2003 beräknas anslaget till drygt 4,8 miljarder kronor, dvs. ett betydligt högre belopp än för de inledande fyra åren.

Tabell 2.1 Anslag och utfall för bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting

Miljoner kronor

Proposition	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1995/96:150	400							
1996/97:1		400						
1996/97:150		200						
1997/98:1			736,6					
1997/98:150			400					
1998/99:1				1014				
1998/99:100				-40				
1999/2000:1					1091,5			
2000/2001:1						2066,2	1007	665
Summa anslag	400	600	1136,6	974	1091,5	2066,2	1007	665
Utfall	0	646,9	612,7	759,5				
Utgående reservation	401,4	354,0	857,8	1071,9				

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

Bilaga 1

2.2 Syftet med anslaget

Som framgått ovan infördes anslaget ursprungligen för att tillfälligt hantera problem i samband med införandet av det nya utjämningsystemet för kommunerna. Syftet har sedan dess ändrat karaktär och gått i riktning mot ett stöd till kommuner och landsting som på grund av speciella omständigheter kan hamna i en särskilt svår ekonomisk situation. Detta har i huvudsak hantearats genom stödgivning av:

- regeringen,
- Kommundelegationen,
- Bostadsdelegationen.

Dessa tre instanser har fördelat drygt 3,7 miljarder kronor till kommuner och landsting med särskilt svåra ekonomiska problem som ansökt om stöd. Detta motsvarar närmare 60 procent av de drygt 6,4 miljarder kronor som fördelats eller avses att fördelas (dvs. för ändamål som hittills är kända). Verksamheten i de tre instanserna beskrivs närmare i kapitel 3.

Anslaget har dock även utnyttjats för ett flertal andra användningsområden. Ungefär 2,7 miljarder kronor har fördelats till andra ändamål, punkterna 4–13 i Tabell 2.2. Ändamålen har en mycket splittrad inriktning och kan knappast i sin helhet ses som stöd till kommuner och landsting som av speci-

ella omständigheter hamnat i en särskilt svår ekonomisk situation. Ändamålen redovisas närmare i bilaga 1.

Tabell 2.2 Anslagets fördelning på olika ändamål 1996–2002

1. Regeringsbeslut efter särskild ansökan	333,0
2. Regeringsbeslut som beretts av Kommun delegationen	1332,3
3. Bostadsdelegationen	2060,0
4. Omstruktureringsprojekt	200,0
5. Flyktingkostnader	650,0
6. Hiv/aidsverksamhet	342,0
7. Översvämningarna i juli 2000	100,0
8. Andra katastrofer (diskotekbranden i Göteborg och raset i Vagnhärad)	96,0
9. Kommunkontosystemet	1,5
10. Omställningsbidrag för landsting	300,0
11. Stöd och service till funktionshindrade	900,0
12. Konsumentåtgärder	23,8
13. Nedläggningar i försvaret	95,4
Summa	6434,0

2.3 Finansiering

Anslaget har finansierats med medel som i annan form skulle ha överförts till kommuner och landsting. Det gäller medel som enligt tidigare beslut skulle återföras till kommunerna som en kompensation för införandet av en allmän löneavgift samt höjningen av de särskilda löneskatterna för att finansiera EU-avgiften. Vidare har en viss del av de höjda statsbidragen avsatts för särskilda insatser.

2.4 Riksdagens behandling

I samband med behandlingen av budgetpropositionen för 2001 uttalade finansutskottet följande:

Även om en förbättring av kommunsektorns ekonomi i stort kan förutses för de närmaste åren är utskottet väl medvetet om att vissa kommuner och landsting under en övergångsperiod kommer att ha en svår ekonomisk situation. Utskottet delar därför regeringens bedömning att det finns behov av särskilda medel för att bl.a. stödja kommuner med stora åtaganden för boendet... Utskottet kan i likhet med regeringen konstatera att det finns ett antal kommuner och landsting som till följd av främst strukturella orsaker har hamnat i en särskilt svår ekonomisk situation och därför har svårigheter att klara balanskravet. Dessa problem kan på kort sikt knappast lösas inom ramen för det kommunala utjämningsystemet. Det är mot denna bakgrund som det kan finnas behov av medel för särskilt stöd. För att bedöma behovet av stöd och vilka villkor som skall ställas måste en individuell prövning göras i varje enskilt fall, vilken innefattar en ingående analys av den sökande

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

Bilaga 1

kommunens eller landstingets ekonomiska situation och en överläggning med kommunen/landstinget om vilka åtgärder som bör vidtas. För att bereda ansökningar om stöd inrättade regeringen Kommundelegationen. Grunderna för bidragsgivningen finns fastlagda i delegationens direktiv.

I samma betänkande diskuterades också ett alternativt anslag i samband med finansutskottets behandling av åtgärder med anledning av översvämningarna i Mellansverige. Det hade väckts krav på att ett nytt anslag skulle inrättas för insatser vid allvarliga händelser av nationell betydelse. Enligt utskottets mening borde situationer av detta slag kunna hanteras inom ramen för den befintliga statsbudgeten och den flexibilitet som nuvarande anslagssystem medger, t.ex. genom utnyttjande av anslagssparande eller anslagskrediter. En bättre lösning än den motionärerna förordade ansågs vara att på redan tillämpligt sätt utnyttja anslaget Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting för insatser av detta slag. Utskottet avstyrkte motionen och riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

2.5 Sammanfattning

Sammanfattningsvis förefaller syftet med anslaget i viss mån ha ändrat karaktär. Anslaget infördes ursprungligen för att hantera problem i samband med det nya utjämningsystemet. Det har senare utnyttjats bl.a. för omstruktureringsprojekt, för flyktingkostnader, för bidrag till kommuner och landsting för förebyggande hiv/aidsverksamhet, som ett stöd till kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet och för åtgärder i syfte att uppnå det lagstadgade balanskravet för kommuner och landsting. Det har därmed fått karaktären av ett permanent anslag från att från början ha varit avsett som ett temporärt stöd. Det förefaller vidare som att endast en liten del, eller mindre än 5 procent (omstruktureringsprojekt, se Tabell 2.2), av anslaget utnyttjats för dess ursprungliga syfte.

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

Bilaga 1

3 Organisation och handläggning

Handläggning och/eller beredning av ärenden har genomförts i tre olika instanser: regeringen, Kommundelagationen och Bostadsdelagationen. Avsikten med detta kapitel är att översiktligt redovisa verksamheten i dessa tre instanser.

Avsnitt 3.1 innehåller en genomgång av regeringens verksamhet. I avsnitt 3.2 redovisas Kommundelagationens verksamhet. Förutom organisation och arbetssätt ges en kort bakgrund till dess tillkomst och dess uppdrag. Avsnitt 3.3 innehåller motsvarande uppgifter för Bostadsdelagationen.

3.1 Regeringen

Anslaget inrättades som tidigare nämnts för regeringens disposition. Ärenden med anknytning till anslaget bereddades fram till och med juni 1996 vid enheten för kommunal ekonomi vid Finansdepartementet. Ansvar för beredningen överfördes därefter till Inrikesdepartementet och har från och med den 1 januari 1999 återigen placerats vid Finansdepartementet.

Hanteringen

Regeringens hantering av bidraget till särskilda insatser regleras inte genom någon förordning (det är endast Bostadsdelagationens verksamhet som regleras genom förordningar, se avsnitt 3.3). Ansökan om stöd från enskilda kommuner och landsting, och som inte överlämnats till någon delagation, har analyserats mot bakgrund av kommunens eller landstingets ekonomiska utveckling och andra variabler som t.ex. kostnadsnivå, arbetslöshet, demografi och vakansgrad i bostadsbeståndet (enligt uppgift har konsulter anlåtits för vissa analyser). Det har gjorts bedömningar av styrförmåga, vilka åtgärder som vidtagits, vilka åtgärder som den sökande är beredd att vidta, budgetdisciplin etc. Stöd har enligt uppgift enbart lämnats till kommuner eller landsting vars ekonomi har varit anmärkningsvärt dålig. Besluten om stöd har varit förenade med olika former av villkor. Det kan t.ex. gälla krav att kommunen ska upprätta en plan som beskriver de åtgärder som kommunen själv kommer att vidta för att nå en ekonomi i balans senast 2000. Vidtagna åtgärder och effekterna av dessa ska sedan redovisas till regeringen.

Kommuner och landsting som sökt stöd

Regeringen har från 1996 fram till och med 2000 tagit emot 174 ansökningar (exklusive ansökningar för flyktingkostnader, katastrofinsatser etc.) från kommuner och landsting om bidrag för särskilda insatser (flera har ansökt mer än en gång, totalt har 112 kommuner och 9 landsting ansökt). Efter prövning av varje enskilt fall har regeringen fattat beslut om bidrag till 12 kommuner, medan 48 kommuner och landsting har fått avslag. Regeringen har överlämnat 68 ansökningar till Bostadsdelagationen och 42 ansökningar till Kommundelagationen (ytterligare 24 ansökningar har behandlats i samråd med Bostadsdelagationen). 4 ansökningar har avskrivits.

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

Bilaga 1

Regeringen har fattat beslut om bidrag på drygt 333 miljoner kronor till kommuner som ansökt om särskilt stöd innan de bägge delegationerna inrättades. Kommundelegationens förslag behandlades av regeringen under hösten 2000. Regeringen beslöt att fördela drygt 1,3 miljarder kronor till 36 kommuner och 5 landsting, medan 25 kommuner fick avslag.

Regeringen har också direkt fördelat eller avser att fördela ca 2 485 miljoner kronor för andra ändamål (Tabell 3.1). Sammantaget har regeringen fattat eller avser att fatta beslut om stöd för drygt 4 150 miljoner kronor. Merparten, eller ca 60 procent, avser hittills ändamål som inte explicit avser kommuner med särskilt svåra ekonomiska problem.

Tabell 3.1 Medel som fördelats eller avses att fördelas av regeringen 1996–2002

	Bidrag (mkr)
Beslut efter särskild ansökan	333,0
Ansökningar som har beretts av Kommundelegationen	1332,3
Omstruktureringsprojekt	200,0
Flyktingkostnader	650,0
Hiv/aidsverksamhet	342,0
Översvämningarna i juli 2000	100,0
Andra katastrofer (diskotekbranden i Göteborg och raset i Vagnhärad)	96,0
Kommunkontosystemet	1,5
Omställningsbidrag för landsting	300,0
Stöd och service till funktionshindrade (ytterligare 200 mkr fördelas av Socialstyrelsen)	700,0
Nedläggningar i försvaret	95,4
<i>Summa</i>	<i>4150,2</i>

I samband med behandlingen av budgetpropositionen för 2000 avstyrkte finansutskottet två motioner som kritiserade bidragsgivningen, men förut-satte att regeringen vid lämpligt tillfälle återkommer till riksdagen med en mer utförlig återrapportering om hur de anvisade medlen har använts (1999/2000:FiU3).

3.2 Kommundelegationen

Genom beslut av regeringen den 19 augusti 1999 inrättades Delegationen för stöd till vissa kommuner och landsting med svårigheter att klara balanskravet (Kommundelegationen). Delegationens uppdrag var att inför regeringens beslut bereda ärenden om ett eventuellt ekonomiskt stöd skulle ges till vissa kommuner och landsting för åtgärder i syfte att nå ekonomisk balans. För kommuner och landsting gäller ett balanskrav som innebär att budgeten varje år ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Ett eventuellt negativt resultat vid räkenskapsårets slut ska återställas inom två år.

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

Bilaga 1

Delegationen har formellt haft formen av en kommitté med tre ledamöter⁴ (en ordförande), två sakkunniga och ett sekretariat på tre till fyra personer. Kommundelelegationen överlämnade sitt slutrapport till regeringen den 30 juni 2000.

Bakgrund

I kommittédirektiven (dir. 1999:65) pekade regeringen på att en kommuns eller ett landstings ekonomiska svårigheter ofta beror på yttre strukturella faktorer. En svag ekonomisk tillväxt i regionen, negativ befolkningsutveckling, obalanser i åldersstrukturen samt behov av infrastrukturinvesteringar är exempel på faktorer som kan försvåra anpassningen av verksamheten till de ekonomiska ramarna. En kommun eller ett landsting som utsätts för kraftiga strukturella förändringar kan få svårt att nå balans i ekonomin.

Regeringen bedömde att det kunde finnas 40–50 kommuner och ett antal landsting som hade problem till följd av sådana strukturella faktorer och där särskilda åtgärder behövde vidtas för att kravet på ekonomisk balans skulle kunna uppnås.⁵ Det kunde vara fråga om olika typer av rekonstruktiva åtgärder, exempelvis omstrukturering i form av kompetensutveckling och liknande. I vissa fall kunde kommunen eller landstinget behöva ekonomiskt stöd för att genomföra åtgärder med en annan inriktning än vad som gäller för det tillfälliga stöd som i dag kan lämnas till kommuner med bostadsåtgärderna. Medel för bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting har av riksdagen ställts till regeringens förfogande för att även i sådana fall kunna bistå kommuner och landsting som befinner sig i en särskilt svår ekonomisk situation.

Uppdraget

Delegationen har haft i uppdrag att inför regeringens beslut bereda ärenden om huruvida ett ekonomiskt stöd ska ges till vissa kommuner och landsting för åtgärder i syfte att nå ekonomisk balans och därvid överlägga med berörda kommuner och landsting om vilka åtgärder de bör vidta. Delegationen har endast berett ärenden som överlämnats till den efter särskilda beslut av regeringen.

⁴ Ledamöterna utgjordes av f.d. ordföranden i Svenska Kommunförbundet Margot Wikström (ordförande), kommunalrådet Anders Svärd och f.d. landstingsrådet Karl-Gunnar Holmqvist.

⁵ Behovet av ekonomisk balans uppmärksammades redan tidigare. Av 1999 års ekonomiska vårproposition (1998/99:100) framgår att regeringen betonar vikten av att balanskravet för kommuner och landsting uppnås redan från år 2000. De beslutade och i vårpropositionen aviserade ökningarna av statsbidragen, de ytterligare skatteinkomster som tillförs sektorn samt en förbättrad samhällsekonomisk utveckling lägger, enligt regeringen, en god grund för kommuner och landsting att klara kravet på en ekonomi i balans utan att kommunernas och landstingens skatteuttag höjs. Det framgår vidare att regeringen även i fortsättningen avser att noga följa utvecklingen och kommer att inleda en dialog med de kommuner och landsting som av någon anledning kan få problem att nå balans i ekonomin om vilka åtgärder de kan vidta.

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

Bilaga 1

Uppgiften var bl.a. att göra en grundlig analys av de enskilda kommunernas och landstingens ekonomiska situation och föra en aktiv dialog med dem om vilka åtgärder som borde vidtas och vilka krav som måste ställas för att stöd skulle bli aktuellt. Delegationen skulle bedöma vilka åtgärder och former för stöd som var mest lämpade med hänsyn till kommunens respektive landstingets förutsättningar. I detta sammanhang skulle särskilt kostnadssidan i ekonomin analyseras och jämförelser göras med andra kommuner eller landsting när möjliga åtgärder diskuterades. Kommunen eller landstinget måste vidta åtgärder för att effektivisera och rationalisera verksamheten innan ett stöd kunde lämnas. Det ålåg därvid kommunen eller landstinget att aktivt arbeta för att ta fram förslag till lämpliga åtgärder och att bistå delegationen med de underlag som kunde behövas. Delegationen borde också bistå kommunen eller landstinget i arbetet med att finna långsiktigt hållbara lösningar.

Restriktiv prövning

Förslag om ekonomiskt stöd skulle lämnas till regeringen endast för kommuner och landsting som befann sig i en särskilt svår ekonomisk situation och som till följd av strukturella faktorer hade problem att nå balans. Stödet skulle lämnas på sådana villkor att statens kostnader minimerades. Behovet av ekonomiskt stöd skulle prövas av delegationen dels mot kommunens eller landstingets egna ekonomiska förutsättningar, dels mot de aktuella åtgärdernas kostnad och ekonomiska effekt. Delegationens förslag till stöd i form av bidrag måste baseras på de ekonomiska ramar regeringen förfogar över för detta ändamål samt den totala ekonomiska situationen för samtliga sökande kommuner och landsting.

Delegationen borde sträva efter att tillsammans med Bostadsdelegationen utveckla ett likartat synsätt på dels de kommunalekonomiska bedömningarna, dels de strukturella faktorernas inverkan på en kommuns framtida ekonomiska utveckling.

I de ärenden där delegationen bedömde att ekonomiskt stöd borde komma i fråga skulle delegationen i samarbete med kommunen respektive landstinget upprätta ett förslag till överenskommelse⁶ om villkoren för stödet. Villkoren skulle ange hur en rekonstruktion av ekonomin skulle göras och i övrigt vilka åtgärder som skulle vidtas i syfte att nå ekonomisk balans. Förslaget till överenskommelse skulle också ange hur överenskommelsen skulle följas upp. Förslaget skulle sedan ligga till grund för regeringens beslut. En förutsättning för att regeringen skulle bevilja stöd var att förslaget till överenskommelse hade godkänts av kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige.

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

Bilaga 1

⁶ Bostadsdelegationen sluter avtal med kommuner och bostadsföretag där kommunen åläggs ett finansiellt åtagande. I detta fall föreligger inget sådant finansiellt åtagande.

Arbetsätt⁷

Delegationen hade inledningsvis en första, enskild sammankomst med var och en av aktuella kommuner och landsting. Syftet med sammankomsterna var att utifrån de sökandes redovisning av sin situation och det ekonomiska läget, diskutera olika förslag till rekonstruktionsåtgärder. I samband med dessa genomgångar gjorde delegationen också en s.k. grundanalys av varje sökande (se avsnitt 5.1). Delegationen har också gjort egna alternativa beräkningar av den ekonomiska utvecklingen för kommunen/landstinget fram till 2002 utifrån likartade beräkningsförutsättningar. Syftet med dessa beräkningar var dels att bedöma realismen i den egna budgeten, dels att bedöma behovet av nivå-sänkning för att möjliggöra en ekonomi i balans 2002 (se avsnitt 5.1).

Med stöd av grundanalysen och den information som framkommit vid sammankomsterna gjorde delegationen sedan en samlad bedömning av respektive sökande. Syftet var att bestämma huruvida man skulle arbeta vidare med den enskilda kommunen respektive landstinget eller avsluta beredningen med hänvisning till att den sökande bedömdes klara balanskravet till 2002 av egen kraft.

Delegationen fastställde följande kriterier för bedömning av huruvida en ansökan skulle beredas vidare eller avslutas.

- Strukturella orsaker, t.ex. kraftig befolkningsminskning.
- Ekonomin beräknades vara i obalans sett över en treårsperiod, dvs. negativt resultat sammantaget för åren 2000–2002.
- Särskilt svag balansräkning, främst hög låneskuld.
- Små möjligheter till intäktsförstärkningar i form av taxor, avgifter, skatter m.m.

Utifrån bedömningarna om eventuell fortsatt beredning och med utgångspunkt i behovet av nivå-sänkning för perioden 2000–2002 begärdes sedan en konkret åtgärdsplan från de sökande vilken skulle bli föremål för vidare beredning. Åtgärdsplanen skulle ligga till grund för en överläggning om ett förslag till överenskommelse om villkor och bidrag. Inhämtandet av åtgärdsplaner fick ofta göras i flera steg. I en andra omgång, efter viss standardisering och konkretisering av kraven, inkom reviderade åtgärdsplaner. Delegationen fick av framför allt tidsskäl acceptera en del mer övergripande, ej konkretiserade åtgärdsförslag (se avsnitt 5.3).

Med åtgärdsplanerna som grund inbjöds representanter från berörda kommuner och landsting till ytterligare överläggningar med delegationen i syfte att skapa ett underlag för ett förslag till överenskommelse mellan kommunen respektive landstingen och Kommundelegationen om vilka villkor som skulle gälla för att ekonomisk balans skulle uppnås senast 2002. Denna över-

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

Bilaga 1

⁷ Avsnittet bygger på Kommundelegationen (2000).

enskommelse överlämnades därefter, under förutsättning av fullmäktiges godkännande, till regeringen för beslut.

Delegationen har i dialogen haft som utgångspunkt att statsbidraget för omstruktureringskostnader ska utbetalas först i efterhand och när följande villkor har uppfyllts:

- ekonomisk balans kan redovisas,
- föreslagna åtgärder har genomförts och sparmålen uppnåtts.

Enligt delegationen kunde vissa åtgärder vara förenade med kostnader och en utbetalning i efterskott kunde innebära en viss påfrestning på kommunens eller landstingens likviditet. Delegationen gjorde dock bedömningen att kommunerna och landstingen klarade denna likviditetspåfrestning. Det fanns också en mycket stor acceptans hos kommunerna och landstingen för detta förhållningssätt.

Förslagen till statsbidragens storlek har relaterats till omfattningen av sparåtgärderna i stället för redovisade omstruktureringskostnader. Den huvudprincip som ligger till grund för delegationens förslag om bidragsnivåer är att bidrag kan utgå med en viss andel av sparbehovens omfattning och kan därmed utgöra stöd till omstruktureringskostnaderna. Detta innebär att den sökande själv kan välja den mest kostnadseffektiva omstruktureringsåtgärden. Delegationen har valt att utgå från sparbehovets omfattning för balans 2002 när bidragets storlek har bestämts. Bidragets andel av sparåtgärderna har varierat något med anledning av delegationens bedömning av de sökandes ekonomiska bärkraft. Utformningen av överenskommelserna med kommunerna och landstingen redovisas närmare i kapitel 5.

Delegationens förslag

Delegationen har genom regeringens beslut fått sammanlagt 42 ärenden för beredning, varav 35 har avsett kommuner och 7 har avsett landsting.⁸ Av kommunärendena har 9 varit sådana där Bostadsdelegationen tidigare beviljat stöd och tecknat avtal med kommunen om rekonstruktion av kommunens bostadsåtaganden.

Därutöver har delegationen haft att delta i samråd om sammanlagt 26 kommunärenden som har överlämnats till Bostadsdelegationen. Av dessa har 2 ärenden återtagits. De kvarstående kommunerna har ekonomiska problem som primärt kan hänföras till boendet, men de har också sökt statligt stöd av regeringen för mer allmänna ekonomiska problem. Samrådet med Kommundelegationen har syftat till att pröva om det också föreligger mer strukturellt betingade grunder för ett eventuellt statligt stöd i enlighet med Kommundelegationens direktiv. Dessa ärenden har överlämnats till Bostadsdelegationen som lämnat ett samlat förslag till regeringen för prövning.

⁸ Ett ärende överlämnades till regeringen utan förslag eftersom beredningen inte kunnat slutföras.

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

.
Bilaga 1

Det samlade resultatet av delegationens arbete framgår av Tabell 3.2. Totalt förslås bifall i 60 procent av ärendena. Delegationens förslag till bidrag uppgår till drygt 1 miljard kronor.

Tabell 3.2 Kommundelegationens förslag till beslut för kommuner och landsting

	Antal avslag	Antal bifall	Föreslaget bidrag (mkr)
Kommuner och landsting vars ansökningar behandlats av Kommundelegationen	14	18	526,1
Kommuner som redan har avtal med Bostadsdelegationen	2	7	159,7
Kommuner vars ansökningar behandlats både av Kommundelegationen och Bostadsdelegationen	10	14	320,9
Summa	26	39	1006,7

Källa: Kommundelegationen (2000).

Delegationen redovisade i sin slutrapport vissa iakttagelser kring problem och möjligheter i den kommunala verksamheten.

- 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 om förutsättningarna är goda eller dåliga.
- Det finns i vissa regioner en tendens till konkurrens om medborgare och företag som på olika sätt kan få negativa konsekvenser för den kommunala ekonomin.
- Inom vissa områden förekommer det i mindre utsträckning ett samarbete mellan kommuner. De hinder som finns kan vara av både legal natur och av ”revirmässig” natur. Det skulle dock kunna finnas anledning att överväga en bred inventering av både hinder och möjligheter för ett utökat samarbete inom olika verksamhetsområden, och i anslutning till detta även en stimulans av konkreta försöksverksamheter med ökad samverkan.
- Professionaliteten och flexibiliteten i exempelvis personalpolitiken borde kunna öka. Det finns ofta problem med insikten om att bemanningen måste anpassas till behov av resurser, särskilt om det innebär personalneddragningar.

Regeringens hantering av Kommundelegationens förslag

Regeringen fattade under hösten 2000 beslut i de ärenden som Kommundelegationen överlämnat till regeringen. Totalt beslutade regeringen att fördela 1 332 miljoner kronor till 36 kommuner och 5 landsting. Jämfört med Kommundelegationens förslag var det en ökning med drygt 325 miljoner kronor.

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

Bilaga 1

Ökningen förklaras bl.a. av att Norrbottens läns landsting, som ej var färdigberett av Kommundelegationen, erhöll ett bidrag på 180 miljoner kronor och att Jämtlands läns landsting, som föreslagits få avslag av delegationen, erhöll ett bidrag på 15 miljoner kronor. Resterande 130 miljoner kronor förklaras av att regeringen beslöt att öka delegationens förslag med drygt 10 procent.

Även inom andra områden var regeringen mer generös än Kommundelegationen.

- 25 procent av bidraget betalas ut redan i början av 2002. Kommundelegationens förslag var att hela bidraget skulle betalas ut först när balans i ekonomin uppnåtts.
- Till skillnad från Kommundelegationens förslag utgår stöd även om ekonomisk balans uppnåtts med en mindre kostnadsminskning än avtalat, men då i proportion till kostnadsminskningen.

3.3 Bostadsdelegationen

Bostadsdelegationen inrättades den 1 juli 1998. Syftet var bl.a. att avlasta regeringen i hanteringen av ärenden om särskilda insatser för kommuner i de fall kommunens svårigheter väsentligen härrörde från dess åtaganden för boendet. Genom en sådan hanteringsordning skulle det också på ett annat sätt bli möjligt att kontinuerligt följa upp olika förutsättningar och villkor i en överenskommelse mellan staten och kommunen om stöd (prop. 1997/98:119).

Bakgrund och uppdrag

Bakgrunden till denna form av stöd var bl.a. att för många kommuner var ansvaret för de egna bostadsföretagens åtaganden en återkommande orsak till ekonomiska problem, exempelvis Haninge kommun. Som exempel på svårigheter nämndes att bestående strukturella förändringar kan leda till att förutsättningarna för den kommunala verksamheten och bostadsföretagen väsentligt försämras. Exempelvis kunde det vara fråga om att den verksamhet som dominerat sysselsättningen på en ort i kommunen slås ut på ett sätt som leder till en tilltagande avfolkning på denna ort (prop. 1997/98:119).

En utgångspunkt för regeringens förslag var att en kommun själv bär det yttersta ansvaret för sina åtaganden för boendet. I vissa speciella situationer kan emellertid statens övergripande ansvar för den offentliga verksamheten och ekonomin motivera tillfälligt stöd till en enskild kommun som saknar förutsättningar att av egen kraft fullgöra sina åtaganden. Frågor om stöd ska i första hand prövas mot kommunens egna ekonomiska förutsättningar. Endast kommuner med en särskilt svår ekonomisk situation ska komma i fråga för stöd (prop. 1997/98:119).

Stödet är begränsat till vissa former av åtaganden. Med åtaganden för boendet avses en kommuns åtaganden, direkt eller indirekt, för ett bostadsföretag över vilket kommunen har bestämmande inflytande. Det avser också en kommuns borgensåtaganden för enskilda bostadsrättsföreningar inom kom-

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

·
Bilaga 1

munen som erhållit statligt reglerat bostadslån eller erhållit bidrag enligt förordningen (1991:1933) om statligt räntebidrag för ny- och ombyggnad av bostäder.

Organisation och arbetssätt

Delegationens verksamhet regleras genom förordningen (1998:667) med instruktion för Delegationen för stöd till vissa kommuner med bostadsåtaganden. Delegationen leds av en styrelse som utses av regeringen (ordförande och tre ledamöter)⁹. Kansliet leds av en kanslichef och har därutöver två handläggare.

Bostadsdelegationen har till uppgift att

1. handlägga ärenden om stöd enligt förordningen (1998:666) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet,
2. överlägga med enskilda kommuner om lämpliga åtgärder och villkor för sådant stöd,
3. i enskilda stödärenden medverka vid rekonstruktioner och vid upptagande av lån,
4. samordna olika insatser för att bistå med stöd samt,
5. bevaka att villkor för stöd följs och ta till vara statens intresse när dessa villkor inte följs.

Stödet ska utformas på ett sådant sätt att statens långsiktiga kostnader hålls så låga som möjligt och så att statens insatser så långt som möjligt återvinns. Beslut om stöd ska förenas med villkor.

Bostadsdelegationen ska tillfälligt bistå kommuner med stöd för att motverka att en kommun på grund av åtaganden för boendet inte kan fullgöra sina ekonomiska förpliktelser. Verksamhetsmålet är att statligt stöd ska lämnas på sådana villkor att statens kostnader minimeras (se kapitel 6 för en närmare analys).

I samband med ansökningar om stöd analyserar delegationen kommunens ekonomiska utveckling. Delegationen analyserar även bostadsföretagen. Analyserna av den kommunala ekonomin och av bostadsföretagen ligger tillsammans med diskussioner med kommunledningen till grund för Bostadsdelegationens bedömning av hur stort åtagande för boendet som kommunen bör klara att finansiera med egna medel. En väsentlig förutsättning för rekonstruktionsarbetet är att det råder enighet mellan kommunen och delegationen om vad som måste göras och hur rekonstruktionsarbetet ska genomföras. Resultatet av överläggningarna uttrycks därför i ett avtal mellan staten och kommunen. Genom detta regleras kommunens åtagande gentemot

⁹ För närvarande utgörs styrelsen av f.d. förbundordföranden Curt Persson (ordförande), statssekreteraren Sören Häggroth, departementsrådet Ulf Bengtsson och generaldirektören Göran Carnhagen.

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

Bilaga 1

bostadsföretaget och staten samt statens åtagande gentemot kommunen. Delegationens arbetsätt redovisas närmare i kapitel 5.

Delegationens beslut

91 kommuner hade fram till utgången av den 31 januari 2001 sökt stöd från Bostadsdelegationen. Avtal om stöd har träffats med 36 kommuner, varav en ännu inte är slutligt godkänd. Avslag på ansökan har lämnats till 43 kommuner och 6 ansökningar är avskrivna. Ansökningar från 6 kommuner var ännu ej behandlade.

För delegationens verksamhet har under åren 1998–2000 sammanlagt 2 060 miljoner kronor anvisats. Delegationen har fram till och med 2000 åtagit sig att lämna bidrag med 1 640 miljoner kronor. Till det kommer 115 miljoner kronor som har reserverats för täckande av framtida förluster på de kreditgarantier som hittills har ställts ut. Sammantaget väntas kostnaderna för stödgivningen uppgå till drygt 2 miljarder kronor.

Tabell 3.3 Bostadsdelegationens ärenden

	Ej be- handlade	Avskrivna	Antal avslag	Antal bifall	Bidrag (mkr)
Beslut av Bostadsde- legationen	6	6	43	36	1 640

Källa: Bostadsdelegationen (2001).

Genom rekonstruktionsavtalen har kommunerna åtagit sig att genomföra rekonstruktionsåtgärder i sina bostadsföretag för ett sammanlagt belopp av ca 3 150 miljoner kronor. Kommunernas kostnader för att avveckla sina borgensåtaganden för bostadsrättsföreningar kan för de kommuner som berörs av hittills träffade överenskommelser om avlösen uppskattas till ca 400 miljoner kronor. Härav har staten således svarat för ca 1 640 miljoner kronor. Inklusivt reserveringar för framtida förluster uppgår statens åtaganden till ca 1 750 miljoner kronor (Bostadsdelegationen, 2001).

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

Bilaga 1

4 Några jämförelser mellan stödkommuner och andra kommuner

Bidraget till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting är inte generellt eller obegränsat. Normalt sett bör det därför finnas några former av skillnader mellan kommuner som fått bifall och avslag. Exempelvis bör det inte vara orimligt att anta att kommuner som fått bidrag har en sämre ekonomi än kommuner som inte fått bidrag. Att sådana skillnader bör förekomma framgår också av instruktionerna till de organ som handlagt och/eller berett ärenden. När det gäller Kommundelegationen skulle förslag om ekonomiskt stöd lämnas till regeringen endast för kommuner och landsting som befann sig i en särskilt svår ekonomisk situation och som följd av strukturella faktorer hade problem att nå ekonomisk balans. För Bostadsdelegationens del skulle på ett liknande sätt endast kommuner med en särskilt svår ekonomisk situation komma i fråga för stöd.

Avsikten med detta kapitel är att analysera om det finns några påtagliga skillnader mellan kommuner som fått bidrag och kommuner som inte fått bidrag (mer formella skillnader i handläggning etc. redovisas i kapitel 5). Det gäller t.ex. olika bakgrundsfaktorer och finansiella nyckeltal. Det finns också anledning att grovt analysera om det finns några skillnader mellan de olika organ som handlagt ärendena, dvs. regeringen, Bostadsdelegationen och Kommundelegationen.

Analysen avgränsas i huvudsak till att avse ärenden som beslutats av Bostadsdelegationen och ärenden som beretts av Kommundelegationen och senare beslutats av regeringen. Till detta kommer ett antal ärenden som inte överlämnats till någon av delegationerna, utan beslutats direkt av regeringen.¹⁰ Analysen har begränsats till att endast avse primärkommuner.

Inledningsvis i avsnitt 4.1 redovisas kortfattat hur undersökningen genomförts. Avsnitt 4.2 innehåller en analys av olika bakgrundsdata. Det gäller t.ex. kommunstorlek, skattesats, skattekraft och befolkningsförändringar. I avsnitt 4.3 analyseras ett antal finansiella nyckeltal. Dessa är av karaktären nettokostnader, resultat, självfinansieringsgrad, soliditet etc. Avsnitt 4.4 innehåller en genomgång av några mått som speglar verksamhetens omfattning. Avsikten är att få en indikation på om det föreligger skillnader i t.ex. ambitionsnivå mellan kommunerna. I avsnitt 4.5 redovisas hur de politiska majoritetsförhållandena varierar mellan de berörda kommunerna. Avsnitt 4.6 innehåller slutligen några avslutande synpunkter.

4.1 Kort om data och metod

Totalt har 135 ansökningar från 107 kommuner analyserats. Skillnaden mellan antalet ansökningar och kommuner förklaras av att ett antal kommuner har ansökt om stöd hos bägge delegationerna. Urvalet innebär att 95 procent av ansökningarna har analyserats, dvs. det är i princip en totalundersökning.

¹⁰ Däremot så analyseras inte beslut som fattades av regeringen innan de bägge delegationerna tillsattes. Sådana beslut har endast sammanställts i kapitel 2.

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

Bilaga 1

Bortfallet på ca 5 procent beror i huvudsak på att dessa ärenden ej var färdigbehandlade när bearbetningen genomfördes (november/december 2000). Totalt har kommunerna fått drygt 2,3 miljarder kronor i stöd.

För att kunna jämföra avslag och bifall samt de olika beslutsinstanserna har kommunerna delats in i följande grupper:

1. Kommuner som fått bifall av Bostadsdelegationen.
2. Kommuner som fått avslag av Bostadsdelegationen.
3. Kommuner som fått bifall av regeringen efter förslag från Kommundelegationen.
4. Kommuner som fått avslag av regeringen efter förslag från Kommundelegationen.
5. Ärenden som beretts gemensamt av Bostadsdelegationen och Kommundelegationen.¹¹
6. Kommuner som fått avslag av regeringen och som inte överlämnats till någon delegation.

Fördelningen av ärenden mellan de olika grupperingarna framgår av Tabell 4.1. Totalt har ca 45 procent av kommunerna fått bifall på sina ansökningar. Regeringen har varit något mer generös i sin bedömning än Bostadsdelegationen.

Tabell 4.1 Ansökningar fördelade på beslutsinstanser

	Bifall	Avslag	Summa
Bostadsdelegationen	24	38	62
Regeringen efter förslag från Kommundelegationen	22	22	44
Regeringen efter förslag från bägge delegationerna	14	0	14
Regeringen utan förslag från någon delegation (beslut efter 1998-08-28)	0	15	15
Summa	60	75	135

En databas har skapats som innehåller olika former av bakgrundsdata och nyckeltal för kommunerna. Databasen bygger i huvudsak på tillgänglig statistik från Svenska Kommunförbundet, Statistiska centralbyrån och AMS.

¹¹ Totalt har 24 ansökningar beretts gemensamt av de bägge delegationerna. I 10 fall avslogs den del av ansökningarna som avsåg Bostadsdelegationens del direkt av Bostadsdelegationen. Senare fick även dessa 10 kommuner avslag av regeringen på den del som avsåg Kommundelegationens verksamhet. Dessa kommuner har därför hänförs till grupp 2 och 4. Övriga 14 kommuner har hänförs till grupp 5 och hantearats av regeringen. Regeringen bemyndigade i och för sig Bostadsdelegationen att fatta beslut i de ärenden som rörde delegationens del. Besluten skulle dock ske i enlighet med de överlämnade förslagen. Därför har även dessa beslut hänförs till grupp 5.

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

Bilaga 1

Merparten av variablerna avser verksamhetsåret 1999. För några få variabler som t.ex. verksamhetens kostnader har korta tidsserier skapats.

De resultat som presenteras avser i huvudsak medelvärden för de olika jämförelsegrupperna. Kommunerna har i sådana fall viktats efter befolkningsstorlek för att få jämförbarhet mellan de olika grupperna.

Det bör betonas att materialet i många fall, framför allt vad gäller olika nyckeltal, bygger på uppgifter som kommunerna själva lämnat i sina årsredovisningar. Redovisningspraxis etc. kan dock skilja sig åt mellan olika kommuner, varför materialet är förenat med en viss osäkerhet. En ytterligare aspekt är att data inte inkluderar den verksamhet som bedrivs i kommunala företag. Detta kan påverka jämförbarheten mellan olika kommuner.

4.2 Bakgrundsdata

Befolkningen i de 107 kommuner som analyserats uppgår till närmare 1,6 miljoner personer, dvs. ca 18 procent av befolkningen i Sverige.

Befolkning, kommungrupper etc.

Inledningsvis redovisas några data om befolkning, län, kommungrupper etc. Redovisningen avser samtliga ansökningar, dvs. materialet har inte grupperats efter vilken instans som handlagt ärendena.

De sökande kommunernas befolkningsstorlek avviker markant från kommunsektorn som helhet. Merparten av kommunerna är små och har en befolkning som understiger 20 000 personer. Endast fyra kommuner har en befolkning som överstiger 50 000 personer. En av dessa har en befolkning som överstiger 100 000 personer.

När det gäller stödets fördelning är de något större kommunerna överrepresenterade. Stödet per innevånare sjunker dock med stigande kommunstorlek, dvs. små kommuner får mest stöd per innevånare.

Tabell 4.2 Befolkningsstorlek och stödfördelning

Storleksklass (befolkning)	Andel av samtliga kommuner (%)	Andel av samtliga sökande kommuner (%)	Andel av stödet (%)	Stöd per innevånare (kronor)
<5000	4,5	10,3	6,3	2 254
5000-9999	20,4	29,0	19,3	885
10000-19999	33,9	42,1	53,3	639
20000-49999	26,7	15,0	21,1	189
50000-99999	10,7	2,8	0,0	0
>100000	3,8	0,9	0,0	0
Summa	100,0	100,0	100,0	-

Drygt 55 procent av stödet är koncentrerat till fyra län: Norrbotten, Värmland, Västernorrland och Örebro. Dessa län har också ett stort antal ansökningar och en hög andel bland kommunerna i länet som sökt stöd. Även län

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

Bilaga 1

som Blekinge, Gävleborg och Jämtland är överrepresenterade i förhållande till ansökningarna. Andra län som t.ex. Västra Götaland har däremot en hög andel ansökningar, men en betydligt lägre andel av stödet.

Tabell 4.3 Kommuner fördelade efter län och stöd

	Antal kommuner	Andel av samtliga sökande kommuner (%)	Andel kommuner i länet som sökt stöd (%)	Andel av stödet (%)	Stöd per invånare (kronor)
Stockholm	2	1,9	7,7	0,0	0
Uppsala	2	1,9	33,3	0,4	27
Södermanland	2	1,9	22,2	0,4	31
Östergötland	5	4,7	38,5	1,2	61
Jönköping	4	3,7	30,8	0,0	0
Kalmar	4	3,7	33,3	1,5	134
Blekinge	1	0,9	20,0	5,9	828
Skåne	5	4,7	15,2	1,8	34
Halland	2	1,9	33,3	0,0	0
Västra Götaland	18	16,8	36,7	7,5	106
Värmland	11	10,3	68,8	15,2	1165
Örebro	8	7,5	66,6	11,0	854
Västmanland	4	3,7	36,4	3,1	260
Dalarna	8	7,5	53,3	4,1	307
Gävleborg	5	4,7	50,0	6,0	456
Västernorrland	6	5,6	85,7	14,7	1247
Jämtland	2	1,9	25,0	7,3	1179
Västerbotten	8	7,5	53,3	3,9	322
Norrbottn	10	9,3	71,4	16,0	1310
Summa	107	100,0	-	100,0	-

Det är också möjligt att dela upp kommunerna efter kommungruppskod. Den baseras på folkmängd, läge, tätortsgrad, invånare per km och näringsstruktur. Som framgår av Tabell 4.4 avviker de sökande kommunerna även här från kommunsektorn som helhet. Den största gruppen är industrikommuner. Andra stora grupper är övriga mindre kommuner och glesbygdskommuner.

Närmare 70 procent av stödet har gått till dessa tre kommungrupper. Även medelstora städer och övriga större kommuner har fått en förhållandevis stor del av stödet. Landsbygdskommuner¹² är däremot klart underrepresenterade.

¹² Landsbygdskommun definieras som kommun med tätortsgrad under 70 procent samt med mer än 6,4 procent sysselsatta inom jord- och skogsbruk och som ej är glesbygdskommun.

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

Bilaga 1

Tabell 4.4 Kommuner fördelade efter kommungruppskod

Procent

	Kommunsektorn	Samtliga sökande kommuner	Andel av stödet
Storstad	1,0	0,0	0,0
Förortskommun	12,6	2,8	0,4
Större stad	9,0	1,9	0,0
Medelstor stad	13,8	9,3	14,1
Industrikommun	18,3	28,0	31,2
Landsbygdskommun	10,4	11,2	1,4
Glesbygdskommun	10,0	15,9	16,5
Övrig större kommun	10,7	7,5	15,2
Övrig mindre kommun	14,2	23,4	21,2
Summa	100,0	100,0	100,0

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

Bilaga 1

Skatteunderlag, befolkningsförändringar m.m.

Kommuner som sökt stöd har i huvudsak lägre skatteunderlag, högre skattesats och högre arbetslöshet än genomsnittskommunen. Det finns dock betydande skillnader mellan kommuner som fått bifall och avslag. Kommuner som fått bifall av Bostadsdelegationen har ett lägre skatteunderlag än de som fått avslag, men samtidigt en högre skattesats. Bifallskommunerna har dock en högre arbetslöshet än avslagskommunerna.

Regeringens beslut uppvisar i huvudsak samma mönster. De kommuner som fått avslag och inte överlämnats till någon delegation har dock högre skatteunderlag, lägre skattesats och lägre arbetslöshet än övriga kommuner som fått bifall eller avslag.

En viktig variabel är hur befolkningen utvecklats i de sökande kommunerna. Som framgår av Tabell 4.5 har befolkningen ökat svagt i riket mellan åren 1995 och 1999. Samtliga kommungrupper som ansökt om stöd uppvisar dock en negativ utveckling mellan 1995 och 1999 och kan därmed sägas uppfylla ett av de strukturella krav som regeringen ställt. Endast 5 kommuner uppvisar en positiv befolkningsutveckling (varav en fått bifall).

Det föreligger också relativt betydande skillnader mellan kommuner som fått bifall respektive avslag. Kommuner som fått bifall har en markant sämre befolkningsutveckling än de kommuner som fått avslag. Förhållandet gäller oberoende av vilket organ som handlagt ärendet.

Tabell 4.5 Skatteunderlag, skattesats, arbetslöshet och befolkningsförändring

	Skatteunderlag (kronor per innevånare)	Skattesats (kronor)	Arbetslöshet plus åtgärder (procent av befolkning 16-64 år)	Befolknings- minskning (mellan 1999 och 1995)
Kommunsektorn	1049	20,6	7,5	0,3
Samtliga sökande kommuner	1003	21,2	8,4	-3,1
Bifall av Bostadsdelegationen (BD)	970	21,8	9,8	-4,4
Avslag av BD	983	21,0	7,6	-2,6
Bifall av regeringen (efter förslag från Kommundelegat- ionen, KD)	963	22,0	10,1	-5,0
Avslag från regeringen (efter förslag från KD)	1010	21,4	8,2	-2,8
Bifall av regeringen (efter förslag från BD och KD)	987	22,0	9,8	-4,8
Avslag från regeringen (ej överlämnade till delegation)	1109	20,4	7,7	-2,7

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

·
Bilaga 1

4.3 Finansiella nyckeltal

I avsnittet presenteras ett antal vanligt förekommande finansiella nyckeltal som ger en uppfattning om kommunernas ekonomiska ställning. Dessa har hämtats från kommunernas resultaträkningar, finansieringsanalyser och balansräkningar. I huvudsak rör det sig om nettokostnader, självfinansieringsgrad, resultat, soliditet och försäljning av anläggningskostnader.

Nettokostnader och självfinansieringsgrad

I Tabell 4.6 redovisas verksamhetens nettokostnader som andel av summan av skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning. Måttet visar om skatteintäkterna m.m. täcker in den löpande verksamheten. Tabell 4.6 visar att så inte är fallet för de sökande kommunerna och att läget är något sämre än för kommunsektorn som helhet.

Det finns vissa, om än relativt små, skillnader mellan kommuner som fått bifall respektive fått avslag. Kommuner som fått bifall av Bostadsdelegationen har en något högre nettokostnadsandel än de kommuner som fått avslag. Skillnaderna är något större för de kommuner som hanterats av regeringen efter beredning av Kommundelegationen. De högsta nettokostnadsandelarna uppvisar kommuner som fått bifall av regeringen efter förslag från bägge delegationerna samt de kommuner som fått avslag av regeringen och inte överlämnats till någon delegation. Den höga nettokostnadsandelen i den senare gruppen är något förvånande.

Tabell 4.6 Nettokostnader och självfinansieringsgrad
Procent

	Verksamhetens netto- kostnader som andel av summan av skatteintäk- ter och statsbidrag	Verksamhetens självfi- nansieringsgrad
Kommunsektorn	101,0	23,0
Samtliga sökande kommuner	102,4	22,4
Bifall av BD	102,0	22,3
Avslag av BD	101,8	23,1
Bifall av regeringen (efter förslag från KD)	103,3	20,3
Avslag från regeringen (efter förslag från KD)	100,6	23,0
Bifall av regeringen (efter förslag från BD och KD)	103,8	21,3
Avslag från regeringen (ej överlämnade till delegation)	104,1	21,9

När det gäller självfinansieringsgraden, dvs. hur stor del av kostnaderna som finansieras med avgifter, hyror och specialdestinerade statsbidrag, förekommer inga stora skillnader. Kommuner som fått bifall av Bostadsdelegationen och efter förslag från Kommundelegationen har dock något lägre självfinansieringsgrad än de kommuner som fått avslag. De kommuner som fått avslag av regeringen och inte överlämnats till någon delegation har en relativt sett låg självfinansieringsgrad.

Resultat och soliditet

I Tabell 4.7 redovisas två mått på kommunernas ekonomiska resultat. Det första är resultat exklusive extraordinära poster som andel av skatteintäkter och statsbidrag. Nyckeltalet beskriver resultat före extraordinära poster i förhållande till omsättningen och är en indikator på om kommunerna uppfyller balanskravet (dvs. ett år innan det trädde i kraft). Som framgår av Tabell 4.7 visar samtliga sex kommungrupper ett negativt resultat och resultatet är sämre än för kommunsektorn som helhet. De kommuner som fått bifall uppvisar genomgående ett sämre resultat än de kommuner som fått avslag. Enda undantaget är lite förvånande kommuner som fått avslag av regeringen och inte överlämnats till någon delegation.

Det andra resultatmåttet inkluderar extraordinära poster. De senare är kostnader eller intäkter som härrör sig från verksamheter som klart saknar samband med kommunens ordinarie verksamhet och som inte inträffar ofta eller regelbundet. Som framgår av Tabell 4.7 försämras resultatet så gott som genomgående, medan det förbättras för kommunsektorn som helhet. De ovan redovisade skillnaderna mellan bifalls- och avslagskommuner består dock. Den grupp kommuner som fått avslag av regeringen och inte överlämnats till någon delegation förbättrar emellertid sitt resultat relativt kraftigt.

De medelvärden för resultatmått som redovisas i Tabell 4.7 rymmer dock vissa skillnader. Framför allt gäller det Bostadsdelegationen som har en

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

Bilaga 1

relativt hög andel (ca 30 procent) bifallskommuner som uppvisar nollresultat eller ett positivt resultat före extraordinära poster. Andelen sjunker emellertid om hänsyn tas till extraordinära poster. Den är dock fortfarande högre än för regeringens bifall.

Kommunernas ekonomiska ställning kan utläsas i balansräkningen. Det normala måttet är soliditet, som visar hur stor del av tillgångarna som finansierats med egna medel. De kommuner som ansökt om stöd har en betydligt lägre soliditet än kommunsektorn som helhet (Tabell 4.7). Det förekommer även stora skillnader mellan kommuner som fått bifall respektive avslag. Kommuner som fått bifall av Bostadsdelegationen och regeringen (efter förslag från Kommundelegationen) har en påtagligt lägre soliditet (och negativ) än avslagskommunerna. Undantaget är kommuner som fått bifall av regeringen efter förslag från de bägge delegationerna. Den gruppen uppvisar den högsta soliditeten.

Tabell 4.7 Resultat och soliditet

Procent

	Resultat före extraordinära poster som andel av summan av skatteintäkter och statsbidrag	Resultat efter extraordinära poster som andel av summan av skatteintäkter och statsbidrag	Soliditet (inklusive alla pensionsåtgärderna)
Kommunsektorn	-1,0	1,0	21,0
Samtliga sökande kommuner	-3,3	-3,8	3,2
Bifall av BD	-3,4 (29)	-10,2 (12)	-6,4
Avslag av BD	-2,5 (24)	-3,0 (29)	5,0
Bifall av regeringen (efter förslag från KD)	-4,2 (9)	-9,0 (5)	-8,8
Avslag från regeringen (efter förslag från KD)	-1,6 (27)	-2,8 (32)	8,0
Bifall av regeringen (efter förslag från BD och KD)	-4,7 (8)	-4,5 (8)	8,9
Avslag från regeringen (ej överlämnade till delegation)	-4,4 (7)	0,1 (13)	4,4

När det gäller resultaten finns det skäl att närmare analysera de ärenden som beretts av Kommundelegationen. Delegationen har haft till uppgift att bereda ärenden om huruvida ett ekonomiskt stöd ska ges till vissa kommuner för åtgärder i syfte att nå ekonomisk balans. Ett viktigt mått är då naturligtvis vilket budgetunderskott som förväntas uppstå 2002.¹³ Kommundelegationen har gjort en sammanställning över förväntade resultat 2002. Den avser dels kommunernas egna bedömningar, dels delegationens bedömning.

¹³ Kravet på ekonomisk balans gäller från 2000. Ett eventuellt negativt resultat vid räkenskapsårets slut ska återställas inom två år.

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

Bilaga 1

Det föreligger betydande skillnader mellan de bägge prognoserna eller uppskattningarna (Tabell 4.8). Enligt kommunernas egna bedömningar förväntas endast 43 procent av kommunerna uppvisa underskott 2002. Det genomsnittliga resultatet är dock negativt och uppgår till -12 kronor per innevånare. Kommundelegationens bedömning pekar dock på att 91 procent av kommunerna kommer att ha ett underskott 2002. Detta leder till ett förväntat underskott på -1377 kronor per innevånare. Kommundelegationen bedömer således att både budgetunderskott och antal kommuner med underskott kommer att vara betydligt större än vad kommunerna själva räknar med.

Kommundelegationens mer negativa bedömning får framför allt genomslag för de kommuner som fått bifall efter förslag från delegationen. I dessa kommuner kommer resultaten att kraftigt försämrats jämfört med kommunernas egna bedömningar. I de kommuner som fått avslag efter förslag från delegationen sker dock ingen nämnvärd resultatförsämring. Kommunernas egna bedömningar pekar inte på några större skillnader mellan de tre grupperna i Tabell 4.8. Enligt Kommundelegationen (2000) är en rimlig orsak till diskrepansen mellan delegationens framskrivningar och kommunernas ekonomiska planer att kommunerna ofta lagt in besparingskrav i planen utan att dessa konkretiserats genom politiska beslut. En annan orsak är att de sökande ofta har, enligt delegationens bedömning, gjort en alltför optimistisk befolkningsprognos.

Tabell 4.8 Resultat år 2002 enligt kommunerna och enligt Kommundelegationen
Kronor per innevånare

	Resultat år 2002 enligt kommunen	Resultat år 2002 enligt Kommunde- legationen
Bifall av regeringen (efter förslag från KD)	-12	-2229
Avslag från regeringen (efter förslag från KD)	153	-16
Bifall av regeringen (efter förslag från BD och KD)	-297	-2470
Samtliga	-12	-1377

Svenska kommunförbundet (2000a) har genomfört en enkät till kommunerna där de bedömer sina möjligheter att klara balanskraven 2000 och 2001. Undersökningen genomfördes innan regeringen fattade beslut om bidrag. I 35 procent av kommunerna görs bedömningen att kraven på ekonomisk balans inte uppfylls 2000. Det är dock endast drygt 20 procent av kommunerna som definitivt anger att de ej klarar balanskravet (ca 15 procent anger att de troligen inte klarar balanskravet). För 2001 anger drygt 20 procent av kommunerna att de inte kommer att klara balanskravet. Ungefär 5 procent bedömer att de definitivt inte kommer att uppfylla balanskravet (14 kommuner). Kommunförbundets enkätundersökning förefaller således ge en mer positiv bild än Kommundelegationens prognoser.

En undersökning av KommunAktuellt (2000) visar på liknande resultat (undersökningen genomfördes efter Kommundelegationens förslag). Enligt denna undersökning räknar 25 kommuner med att inte klara balanskravet år

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

Bilaga 1

2001. År 2002 och 2003 är var femte kommun tveksam till om de klarar ekonomisk balans. För dessa år anger dock endast tre respektive två kommuner att de definitivt inte kommer att klara balanskravet.

Besparingar och försäljningar

Det är också möjligt att utifrån finansiella nyckeltal försöka att analysera om kommunerna vidtagit åtgärder för att rationalisera eller krympa verksamheten, åtminstone till den del sådana åtgärder är synliga i resultat- eller balansräkningen.

En väg är att analysera hur verksamhetens kostnader har utvecklats. Måttet innehåller huvuddelen av kommunernas löpande externa kostnader, t.ex. löner, hyror och inköp av varor och tjänster. Det kan ses som en indikator på om kommunerna vidtagit besparingar.

Ett huvudintryck är att kostnadsutvecklingen i de kommuner som sökt stöd åtminstone inte varit högre än för kommunsektorn som helhet. Det är snarare en tendens att kostnaderna ökat i något lägre takt. Det är dock inte möjligt att spåra några påtagliga skillnader mellan kommuner som fått stöd och kommuner som fått avslag. Kommuner som fått bifall har således inte i någon högre grad än avslagskommuner genomfört besparingar som fått synliga effekter i resultaträkningen.

Tabell 4.9 Förändring av verksamhetens kostnader 1996, 1997, 1998 och 1999

Årlig procentuell förändring

	Verksamhetens kostnader			
	1996	1997	1998 ¹	1999
Kommunsektorn	7,6	2,6	13,3	5,1
Samtliga sökande kommuner	6,8	2,2	10,4	4,5
Bifall av BD	7,2	1,2	11,6	3,7
Avslag av BD	6,4	2,4	9,2	5,5
Bifall av regeringen (efter förslag från KD)	8,4	1,3	9,3	3,4
Avslag från regeringen (efter förslag från KD)	5,9	4,0	11,2	4,8
Bifall av regeringen (efter förslag från BD och KD)	6,5	0,1	10,0	4,3
Avslag från regeringen (ej överlämnade till delegation)	5,7	2,6	10,5	4,7

¹ 1998 är ej jämförbart med övriga år eftersom redovisningen lades om detta år.

En annan väg är att analysera om det skett försäljningar av anläggningstillgångar. Det skulle kunna vara en indikator på om kommunerna sett över balansräkningen och t.ex. sålt bolag för att amortera ned skuldbördan.

Som framgår av Tabell 4.10 förefaller kommuner som ansökt om stöd att i lägre utsträckning ha sålt anläggningstillgångar än kommunsektorn som helhet. Vad gäller ärenden som handlagts av Bostadsdelegationen och beretts av Kommundelelegationen föreligger inga större skillnader mellan kommuner som fått bifall respektive avslag. Kommuner som fått avslag av regeringen

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

Bilaga 1

efter förslag från Kommundeleigationen har dock i något högre utsträckning sålt anläggningstillgångar än de kommuner som fått bifall. Under åren 1998 och 1999 förefaller emellertid inte dessa kommuner ha genomfört några markanta utförsäljningar. Den låga aktiviteten kan också bero på att kommunerna saknar tillgångar som går att omsätta på en marknad.

Den största utförsäljningen har skett av kommuner som fått bifall efter förslag från bägge delegationerna. Även kommuner som fått avslag av regeringen och inte överlämnats till någon delegation har relativt stora utförsäljningar.

Tabell 4.10 Försäljning av anläggningstillgångar 1998 och 1999

Procent

	Försäljning av anläggningstillgångar i förhållande till skatteintäkter och statsbidrag	
	1998	1999
Kommunsektorn	2,0	7,0
Bifall av BD	0,6	0,2
Avslag av BD	0,9	0,2
Bifall av regeringen (efter förslag från KD)	0,4	0,1
Avslag från regeringen (efter förslag från KD)	0,4	2,2
Bifall av regeringen (efter förslag från BD och KD)	3,9	7,2
Avslag från regeringen (ej överlämnade till delegation)	1,7	5,6

4.4 Nyckeltal för verksamheten

Det är också väsentligt att i detta sammanhang försöka analysera omfattningen av den verksamhet som bedrivs i de olika kommungrupperna. En sådan analys kan ge en indikation på ambitionsnivå, effektivitet och utrymme för besparingar. Det ger dessutom en möjlighet att t.ex. analysera om det finns något samband mellan en kommuns ekonomiska ställning och omfattningen av den verksamhet som bedrivs.

Utjämningsystemet

Inledningsvis kan det finnas anledning att analysera hur de sökande kommunerna tar del av det statliga utjämningsystemet för kommuner. En sådan analys kan ge en indikation på om kommunerna redan kompenseras för en ogynnsam kostnadsstruktur.

Utjämningsystemet består av inkomstutjämnning och kostnadsutjämnning. I inkomstutjämnningen sker det en utjämnning av skatteinkomster mellan kommunerna. De som har en skattekraft som är lägre än genomsnittet för riket får ett bidrag från staten, medan de som har en skattekraft som är högre än riksgenomsnittet får betala en avgift till staten.

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

Bilaga 1

Den andra delen i utjämningsystemet, kostnadsutjämningsen, utjämnar för opåverkbara kostnader. I kostnadsutjämningsen beräknas en standardkostnad för varje verksamhet (16 verksamheter och kostnadsslag) i kronor per innevånare. Kostnadsutjämningsen tar inte hänsyn till kommunernas faktiska kostnader. Standardkostnaden är den kostnad som kommunen skulle ha om den bedrev verksamheten vid en genomsnittlig avgifts-, ambitions- och effektivitetsnivå och med hänsyn till de egna strukturella faktorerna enligt kostnadsutjämningsen. Standardkostnaden kan sägas spegla strukturella kostnadsskillnader, dvs. sådana kostnader som kommunerna inte själva kan påverka. Summan av standardkostnaderna för alla delmodeller kallas för kommunens strukturkostnad. Om strukturkostnaden är högre än genomsnittet för riket får kommunen ett bidrag motsvarande skillnaden gentemot riksgenomsnittet och vice versa.

Som framgår av Tabell 4.11 har de kommuner som sökt stöd en betydligt högre andel som får bidrag från kostnadsutjämningsen än kommunsektorn som helhet. Det gäller, om än inte lika påtagligt, även inkomstutjämningsen.

Det förekommer också relativt stora skillnader mellan kommuner som fått bifall respektive avslag. Kommuner som fått bifall av Bostadsdelegationen har en betydligt större andel som uppstår bidrag i kostnadsutjämningsen än avslagskommunerna.

De kommuner som behandlats av regeringen efter förslag från Kommundelegationen uppvisar ett liknande mönster. Kommuner som beretts av båda delegationerna uppvisar dock en mycket hög andel som får bidrag i kostnadsutjämningsen. Förvånande nog betalar också en hög andel av dessa kommuner avgift till inkomstutjämningsen. Kommuner som fått avslag av regeringen och inte beretts av någon delegation har däremot en lägre andel som uppstår bidrag i bägge utjämningsystemen.

Tabell 4.11 Kommuner som betalar avgift till kostnadsutjämningsen och inkomstutjämningsen

Procent

	Kostnadsutjämningsen		Inkomstutjämningsen	
	Avgift	Bidrag	Avgift	Bidrag
Kommunsektorn	66,8	33,2	21,1	78,9
Samtliga sökande kommuner	52,6	47,4	14,8	85,2
Bifall av BD	50,0	50,0	12,5	87,5
Avslag av BD	63,2	36,8	13,2	86,8
Bifall av regeringen (efter förslag från KD)	45,5	54,5	9,1	90,9
Avslag från regeringen (efter förslag från KD)	59,1	40,9	9,1	90,9
Bifall av regeringen (efter förslag från BD och KD)	21,4	78,6	21,4	78,6
Avslag från regeringen (ej överlämnade till delegation)	60,0	40,0	33,3	66,7

Den ovan redovisade bilden blir än mer tydlig om vi betraktar vilka faktiska bidrag kommunerna får i de bägge utjämningsystemen. Som framgår av

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

Bilaga 1

Tabell 4.12 har kommuner som fått bifall betydligt högre ersättningsnivå än avslagskommunerna. Exempelvis får kommuner som fått bifall av regeringen efter förslag från Kommundelelegationen ett bidrag på 901 kronor per innevånare från kostnadsutjämnningen, medan kommuner som fått avslag får betala en avgift på 266 kronor per innevånare.

Sammanfattningsvis förefaller det vara en hög andel kommuner som får bidrag från kostnadsutjämnningen som både sökt och framför allt fått stöd, med andra ord i hög grad kommuner som redan kompenseras för en ogynnsam kostnadsstruktur. Speciellt tycks detta gälla bifall från regeringen.

Tabell 4.12 Faktiska bidrag eller avgifter i utjämnningssystemen

Kronor per innevånare

	Bidrag från kostnadsutjämnningen	Bidrag från inkomstutjämnningen	Netto i utjämnningssystemet
Kommunsektorn	153	1252	1457
Samtliga sökande kommuner	122	853	1246
Bifall av BD	247	1442	2027
Avslag av BD	-93	1249	1212
Bifall av regeringen (efter förslag från KD)	901	1607	2825
Avslag från regeringen (efter förslag från KD)	-266	718	607
Bifall av regeringen (efter förslag från BD och KD)	1144	1095	3096
Avslag från regeringen (ej överlämnade till delegation)	-120	-1267	-751

Strukturkostnader och utbudsnivå

Kommunernas kostnader per innevånare varierar som framgått ovan bland annat beroende på strukturella kostnadsskillnader som gör att behovet av, eller kostnaderna för, kommunala verksamheter är högre eller lägre än riksgenomsnittet. Strukturella kostnader är sådana kostnader som beror på faktorer som kommunerna själva inte kan påverka, t.ex. åldersstrukturen, innevånarnas sociala bakgrund och den geografiska strukturen. Att rakt av jämföra en kommuns kostnader med en annans utan att ta hänsyn till varje kommuns strukturella faktorer ger en begränsad indikation på om en kommun är ”dyr” eller inte. Ett bättre mått på om en kommun är ”dyr” eller inte är att jämföra kommunens faktiska nettokostnader i olika verksamheter med kommunens standardkostnad enligt skatteutjämnningssystemet. Kostnadsutjämnningen ska utjämna strukturella kostnadsskillnader. Systemet ska däremot inte utjämna för de kostnadsskillnader som beror på skillnader i ambitionsnivå, effektivitet eller avgifter.

Svenska kommunförbundet har utvecklat ett index som ger en indikation på om en kommun har högre eller lägre kostnader än de som motiveras av den egna strukturen enligt det statliga utjämnningssystemet. Om kommunen har ett index större än 100 innebär det att kommunen har högre kostnader än

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

Bilaga 1

vad som motiveras av kommunens strukturella förutsättningar. Skillnaden kan bero på att kommunen bedriver verksamheten till en annan ambitions- eller effektivitetsnivå än riksgenomsnittet. Det kan naturligtvis också bero på strukturella faktorer som inte beaktas eller fångas upp i utjämningsystemet.

I Tabell 4.13 redovisas kostnader för barnomsorg, grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg. Rent allmänt tycks de sökande kommunerna ha högre kostnader än vad som motiveras av kommunernas strukturella förutsättningar. Som framgår föreligger det relativt stora skillnader mellan kommuner som fått bifall respektive avslag. Kommuner som fått bifall av Bostadsdelegationen förefaller bedriva verksamheten på en högre kostnadsnivå än de kommuner som fått avslag, åtminstone vad gäller gymnasieskola och äldreomsorg. Kostnaderna för grundskola är likartade, medan de är något lägre för barnomsorg. Sammantaget har dock bifallskommuner högre kostnader än avslagskommuner.

Mönstret är, med ett undantag, ännu tydligare vad gäller de ärenden som beslutats av regeringen. Kommuner som fått bifall av regeringen efter förslag från Kommundelelegationen uppvisar ett högre kostnadsläge än de som fått avslag på förslag från delegationen. Kommuner som fått bifall efter förslag från bägge delegationerna förefaller uppvisa den högsta kostnadsnivån. De kommuner som fått avslag och inte överlämnats till någon delegation uppvisar däremot den lägsta kostnadsnivån.

Tabell 4.13 Utbudsnivå och kostnader jämfört med strukturkostnader 1999

	Barnomsorg	Grundskola	Gymnasieskola	Äldreomsorg	Utbudsnivå
Kommunsektorn	100	100	100	100	100
Samtliga sökande kommuner	103	100	108	103	101
Bifall av BD	102	98	111	109	101
Avslag av BD	105	99	105	99	98
Bifall av regeringen (efter förslag från KD)	103	100	109	113	103
Avslag från regeringen (efter förslag från KD)	98	102	108	106	102
Bifall av regeringen (efter förslag från BD och KD)	112	103	111	107	104
Avslag från regeringen (ej överlämnade till delegation)	97	101	105	95	100

Det är också möjligt att redovisa ett mått eller index på kommunernas utbudsnivå, eller den kommunala servicen. Måttet anger i huvudsak hur stor del av målgrupperna som utnyttjar servicen inom olika verksamhetsområden (t.ex. andel innevånare 65–79 år i särskilt boende). Alla kommunala verksamheter ingår inte i modellen. Det gäller sådana verksamheter där höga kostnader per innevånare sannolikt beror mer på strukturella förhållanden än på servicenivån. Modellen tar inte hänsyn till att behoven varierar och inte heller till kvaliteten på verksamheten. Det finns dock ett samband mellan kostnader för skattefinansierad verksamhet och utbudsnivå. Med ökat utbud

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

Bilaga 1

stiger den genomsnittliga kostnaderna. En del av variationerna kan således återspegla skillnader i ambitions- och servicenivå.

Som framgår av Tabell 4.13 har de kommuner som ansökt om stöd i huvudsak en högre utbudsnivå än genomsnittskommunen. Det föreligger också relativt klara skillnader mellan kommuner som fått bifall och kommuner som fått avslag. Kommuner som fått bifall av Bostadsdelegationen har en högre utbudsnivå än de kommuner som fått avslag. Regeringens handläggning uppvisar samma mönster. Undantaget är de regeringsbeslut som inte beretts av någon delegation.

Kommunalt anställda och lediga lägenheter

Ett mått på omfattningen av den kommunala verksamheten är också antalet anställda i kommunerna. Kommuner som ansökt om stöd har ett betydligt högre antal årsarbetare i kommunal tjänst än kommunsektorn som helhet. Det föreligger också skillnader mellan kommuner som fått bifall och kommuner som fått avslag. De kommuner som fått bifall har genomgående ett högre antal anställda än avslagskommunerna. Det kan antyda en mer omfattande kommunal verksamhet i dessa kommuner.

Tabell 4.14 Årsarbetare i kommunal tjänst och lediga lägenheter i allmännyttan (1998-12-31)

	Antal årsarbetare i kommunens tjänst per 1000 invånare	Lediga lägenheter i allmännyttan per 1000 lägenheter i allmännyttan
Kommunsektorn	66	-
Samtliga sökande kommuner	73	106
Bifall av BD	74	138
Avslag av BD	71	106
Bifall av regeringen (efter förslag från KD)	77	121
Avslag från regeringen (efter förslag från KD)	73	89
Bifall av regeringen (efter förslag från BD och KD)	80	139
Avslag från regeringen (ej överlämnade till delegation)	66	91

Ett annat mått på åtaganden kan vara lediga lägenheter i allmännyttan. Det gäller framför allt Bostadsdelegationens verksamhet. Som framgår av Tabell 4.14 har kommuner som fått bifall av delegationen ett betydligt högre antal lediga lägenheter än avslagskommunerna. Regeringens handläggning visar ett liknande mönster.

Kostnader, resultat och utbudsnivå

Analysen i de tidigare avsnitten antyder att det finns vissa skillnader mellan kommuner som fått avslag och kommuner som fått bifall. De kommuner som fått bifall förefaller bl.a. ha större befolkningsminskningar, högre arbetslös-

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

Bilaga 1

het och sämre ekonomi än avslagskommunerna. Samtidigt tycks de ha en mer omfattande verksamhet, åtminstone i den meningen att de uppvisar en högre utbudsnivå än avslagskommunerna. Det kan mot bakgrund av detta vara av intresse att mer i detalj analysera om det finns något samband mellan storleken på den kommunala verksamheten och några av de nyckeltal som presenterats tidigare. I huvudsak visar analysen följande.

- Utbudsnivån, dvs. omfattningen av den kommunala verksamheten, ökar med stigande nettokostnader.
- Utbudsnivån ökar med ett stigande antal årsarbetare i kommunens tjänst.
- Utbudsnivån minskar med stigande resultat eller överskott.
- Utbudsnivån ökar med stigande bidrag från kostnadsutjämningen.
- Kommuner med låg befolkningsminskning eller positiv befolkningsutveckling har en lägre utbudsnivå än kommuner med starkt minskande befolkning.

De tre första resultaten är mer eller mindre naturliga. Det förefaller rimligt att kommuner med höga nettokostnader och ett stort antal anställda har en hög utbudsnivå, vilket också indikerar att utbudsnivå är ett relativt bra mått att mäta volymen på den kommunala verksamheten. Det är vidare rimligt att kommuner med överskott har en relativt sett lägre utbudsnivå.

Utbudsnivåns samband med bidragen från kostnadsutjämningen är svårare att förklara. Sambandet är i och för sig svagt, men det är tänkbart att en högre bidragsnivå också stimulerar fram en högre nivå på verksamheten.

Det är vidare svårt att förklara varför kommuner med starkt minskande befolkning har en högre utbudsnivå än övriga kommuner. Även om sambandet är relativt svagt kan en möjlig hypotes vara att kommunerna dröjt med att ställa om verksamheten. De kompenseras också via kostnadsutjämningen. Det kan vidare vara så att kommuner med bättre befolkningsutveckling inte hunnit bygga ut verksamheten (se avsnitt 7.1).

4.5 Politiska majoritetsförhållanden

Det kan vara av intresse att analysera om det finns några samband mellan politiska majoritetsförhållanden i kommunerna och stödgivningen. Kommunerna har grupperats i fyra olika majoritetsförhållanden enligt en sammanställning av Svenska kommunförbundet. Grupperna är kommuner med socialistisk majoritet, kommuner med borgerlig majoritet, kommuner med vågmästare (Miljöpartiet som vågmästare) och kommuner med oklar majoritet.

Allmänt

En majoritet av de kommuner som sökt stöd har socialistisk majoritet. Jämfört med riket är kommuner med socialistisk majoritet kraftigt överrepresenterade. Kommuner med vågmästareförhållande och oklar majoritet är också

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

Bilaga 1

överrepresenterade, medan kommuner med borgerlig majoritet är underrepresenterade.

Det föreligger betydande skillnader mellan kommuner som fått bifall och avslag, framför allt vad gäller Bostadsdelegationens beslut (Tabell 4.15). Kommuner med socialistisk majoritet har i högre grad fått bifall, medan kommuner med borgerlig majoritet i högre grad fått avslag.

Regeringens beslut förefaller i högre utsträckning avspegla de politiska majoritetsförhållandena hos de sökande kommunerna. Undantaget är ärenden som beretts gemensamt av Kommundelegationen och Bostadsdelegationen. Dessa ärenden har i huvudsak avsett kommuner med socialistisk majoritet.

Tabell 4.15 Politiska majoritetsförhållanden

Procent

	Socialistisk majoritet	Borgerlig majoritet	Vågmästare	Oklar majoritet	Summa
Kommunsektorn	38,8	31,5	7,6	22,1	100,0
Samtliga sökande kommuner	57,0	24,4	3,0	15,6	100,0
Bifall av BD	62,5	8,3	8,3	20,8	100,0
Avslag av BD	47,4	34,2	0,0	18,4	100,0
Bifall av regeringen (efter förslag från KD)	54,6	27,3	4,6	13,5	100,0
Avslag från regeringen (efter förslag från KD)	54,6	27,3	0,0	18,2	100,0
Bifall av regeringen (efter förslag från BD och KD)	85,7	0,0	0,0	14,3	100,0
Avslag från regeringen (ej överlämnade till delegation)	53,3	40,0	6,7	0,0	100,0

Politiska majoritetsförhållanden, resultat och verksamhet

Som framgått ovan har en klar majoritet av de kommuner som sökt och fått stöd en socialistisk majoritet. Det kan dock orsakas av att dessa kommuner t.ex. har en sämre ekonomi än andra kommuner. Det kan därför vara av intresse att analysera om det finns något samband mellan politiska majoritetsförhållanden och t.ex. resultatnivå.

Jämförelsen avgränsas till kommuner med socialistisk majoritet och kommuner med borgerlig majoritet. Orsaken är bl.a. att dessa kommuner står för drygt 80 procent av ansökningarna. Det är också mellan dessa kommuner som det föreligger mer substantiella skillnader.

Resultaten presenteras i Tabell 4.16. Kommuner med socialistisk majoritet har i jämförelse med borgerligt styrda kommuner:

- Relativt lågt skatteunderlag, men hög skattesats.
- Hög arbetslöshet och hög utflyttning.
- Något lägre nettokostnader, men samtidigt sämre resultat och soliditet.

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

Bilaga 1

- Större volym på verksamheten. Det gäller högre utbuds nivå, högre kostnader jämfört med strukturkostnader och ett större antal anställda.
- Högre bidrag från kostnadsutjämning och inkomstutjämning.

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

Bilaga 1

Partipolitiska faktorer, eller styrkeförhållanden, förefaller förklara en del av skillnaderna i utgifter mellan kommuner. En svensk studie som baseras på data från den senaste tjugoårsperioden visar att en vänstermajoritet i kommunerna leder till högre utgifter och skatt än vid en borgerlig majoritet (Pettersson Lidbom, 2000). Långsiktigt har kommuner som styrs av en vänstermajoritet i genomsnitt ca 13 procent högre utgifter och 7 procent högre inkomstskatt än borgerligt styrda kommuner.

Tabell 4.16 Nyckeltal och politiska majoritetsförhållanden

	Socialistisk majoritet	Borgerlig majoritet
Skatteunderlag (kronor)	995	1022
Skattesats (kronor)	21,8	20,3
Arbetslöshet (%)	9,8	6,5
Befolkningsförändring (%)	-4,7	-0,1
Nettokostnader (% av skatter och statsbidrag)	102,0	102,6
Resultat före extraordinära poster (% av skatter och statsbidrag)	-2,8	-3,4
Resultat efter extraordinära poster (% av skatter och statsbidrag)	-4,9	-0,3
Soliditet (% eget kapital)	1,6	8,6
Bidrag från kostnadsutjämning (kronor)	462	-470
Bidrag från inkomstutjämning (kronor)	912	619
Kostnader jämfört med strukturkostnader	106	102
Utbudsnivå	102	98
Lediga lägenheter (per 1000 lägenheter i allmännyttan)	121	83
Antal årsarbetare (per 1000 innevånare)	76	68

4.6 Sammanfattande slutsatser

Allmänt

Kommuner som ansökt om stöd från regeringen och Bostadsdelegationen förefaller på en rad områden ha sämre förutsättningar än kommunsektorn som helhet. De har t.ex. lägre skatteunderlag, högre arbetslöshet, sämre befolkningsutveckling och sämre ekonomi.

När det gäller verksamhetens omfattning är dock bilden något annorlunda. De nyckeltal som presenteras pekar på att de kommuner som ansökt om stöd har en mer omfattande verksamhet än kommunsektorn som helhet. Kommunerna har t.ex. en högre utbuds nivå, högre kostnader än vad som motiveras av de strukturella förutsättningarna, högre nettokostnader och fler anställda. Dessa kommuner har också en relativt hög skattesats.

På motsvarande sätt föreligger det skillnader mellan kommuner som fått bifall och kommuner som fått avslag. De kommuner som fått bifall har t.ex. lägre skatteunderlag, högre arbetslöshet, sämre befolkningsutveckling och sämre ekonomi än avslagskommunerna. I dessa avseenden har således bifallskommunerna sämre förutsättningar än avslagskommunerna.

Samtidigt har dock de kommuner som fått bifall en mer omfattande verksamhet än avslagskommunerna. De har t.ex. högre nettokostnader, högre utbudsnivå, högre kostnader än vad som motiveras av de strukturella förutsättningarna och fler anställda. Skattesatsen är också högre i bifallskommunerna än i avslagskommunerna. De kommuner som fått bifall har vidare en betydligt högre ersättning från kostnadsutjämningen. De kompenseras således redan i hög grad för en ogynnsam kostnadsstruktur. Dessa kommuner har också högre ersättning från inkomstutjämningen. Det går dock inte att påvisa några påtagliga skillnader vad gäller besparingar eller utförsäljningar mellan bifalls- och avslagskommunerna.

Sammanfattningsvis förefaller de kommuner som fått bifall att ha en sämre ekonomisk situation och en mer negativ befolkningsutveckling än avslagskommunerna. De tycks dock i högre grad haft svårt att anpassa verksamheten till dessa förändrade förutsättningar.

Några jämförelser mellan regeringen och Bostadsdelegationen

Det är svårt att påvisa några påtagliga skillnader mellan de kommuner som handlagts av regeringen och Bostadsdelegationen. I huvudsak är variabler som skatteunderlag, skattesats, arbetslöshet, befolkningsförändring och ekonomisk ställning likartade (Tabell 4.17). När det gäller verksamhetens omfattning förekommer emellertid vissa skillnader. Kommuner som fått bifall av regeringen har i regel en mer omfattande verksamhet än de kommuner som fått bifall av Bostadsdelegationen. De har högre nettokostnader, fler årsarbetare, högre kostnader än vad som motiveras av de strukturella förutsättningarna och högre utbudsnivå. Dessa kommuner har dessutom betydligt högre bidrag från kostnadsutjämningen.

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

Bilaga 1

Tabell 4.17 Nyckeltal för regeringens verksamhet

	Bostadsdelegationen		Regeringen			Bifall (KD och BD)	Avslag (KD och BD)
	Bifall	Avslag	Bifall (KD)	Avslag (KD)	Bifall (KD och BD)		
Skatteunderlag (kronor)	970	983	963	1010	987	109	109
Skattesats (kronor)	21,8	21,0	22,0	21,4	22,0	20,4	20,4
Antal årsarbetare (per 1000 in- vånare)	74	71	77	73	80	66	66
Arbetslöshet (%)	9,8	7,6	10,1	8,2	9,8	7,7	7,7
Befolkningsförändring (%)	-4,4	-2,6	-5,0	-2,8	-4,8	-2,7	-2,7
Verksamhetens nettokostnader (% av skatter och statsbidrag)	102,0	101,8	103,3	100,6	103,8	104,1	104,1
Resultat (% av skatter och stats- bidrag)	-3,4	-2,5	-4,2	-1,6	-4,7	-4,4	-4,4
Soliditet (% eget kapital)	-6,4	5,0	-8,8	8,0	8,9	4,4	4,4
Försäljning av anläggningstill- gångar (% av skatter och statsbi- drag)	0,2	0,2	0,1	2,2	7,2	5,6	5,6
Bidrag från kostnadsutjämning (kronor)	247	-93	901	-266	1144	-120	-120
Bidrag från inkomstutjämning (kronor)	1442	1249	1607	718	1095	-1267	-1267
Kostnader jämfört med struktur- kostnader	105	102	106	103	108	99	99
Utbudsnivå	101	98	103	102	104	100	100
Lediga lägenheter (per 1000 lägenheter i allmännyttan)	138	106	121	89	139	91	91

5 Fördelningsprocessen och avtalen

5.1 Inledning

Delar av hanteringen av anslaget Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting regleras inte av någon förordning. Kommundelegationens beredning av ärenden styrdes enbart genom kommittédirektivet. Regeringens senare beslut i dessa ärenden omfattades av naturliga skäl inte heller av någon förordning. Bostadsdelegationens arbete styrs däremot av en instruktion. Den lämnar dock relativt vida ramar åt delegationen att avgöra vilka som ska beviljas stöd eller inte.

Avsaknaden av förordning och tydlig instruktion ger regeringen respektive Bostadsdelegationen ett handlingsutrymme att avgöra vilka kommuner och landsting som ska beviljas stöd. Bristen på entydiga och mätbara mål (se kapitel 6) gör det vidare svårt att bedöma hur handläggningen fungerat och vilka kriterier som ska vara styrande. Som närmare utvecklas i kapitel 6 har fördelningen av medel till viss del skett utan att det funnits en klar och konkretiserad målbild.

I förvaltningslagen (1986:223) finns det emellertid regler om hur förvaltningsmyndigheter ska handlägga sina ärenden om t.ex. stöd till enskilda kommuner. Dessa regler ska bidra till att ge ett så korrekt underlag som möjligt för förvaltningsbesluten och därmed till att besluten blir riktiga i sak. De återspeglar grundläggande rättssäkerhetskrav som krav på opartiskhet, omsorgsfull handläggning och enhetlig bedömning. Bostadsdelegationen är en myndighet och omfattas därmed av förvaltningslagens bestämmelser. Regeringen är däremot inte en förvaltningsmyndighet i förvaltningslagens mening. I motiven till förvaltningslagen anges dock att förvaltningsärenden i regeringen i görligaste mån bör handläggas enligt samma regler som gäller för underordnade myndigheter. I Statsrådsberedningens handbok om handläggningen av ärenden i Regeringskansliet anges också att det är viktigt att man även i regeringsärenden följer de principer som förvaltningslagen ger uttryck för.

Studie över hur bidragen fördelats

Ernst & Young AB har på revisorernas uppdrag genomfört en studie av fördelningsprocessen och avtalen mellan staten och kommunerna. Uppdraget avser en analys av vilka beslutsunderlag och beslutskriterier som legat bakom beslut om stöd och avslag och hur avtalen utformats. Totalt har 35 ärenden granskats, vilket motsvarar drygt 25 procent av de ärenden som var färdigbehandlade när uppdraget preciserades. Urvalet har skett med obundet slumpmässigt urval och avser 16 ärenden från Bostadsdelegationen (10 avslag och 6 bifall), 12 ärenden från Kommundelegationen (6 bifall och 6 avslag) samt 7 ärenden som handlagts gemensamt av de bägge delegationerna.

I kapitlet redovisas huvudresultaten av studien. Avsnitt 5.1 innehåller en genomgång av vilket beslutsunderlag som legat till grund för besluten. I avsnitt 5.2 analyseras vilka beslutskriterier som utnyttjats. Avsnitt 5.3 inne-

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

Bilaga 1

håller en genomgång av avtalen mellan staten och kommunerna. I avsnitt 5.4 redovisas avslutningsvis Ernst & Youngs sammanfattande slutsatser.

5.2 Beslutsunderlag

Allmänt

I uppdraget till Ernst & Young ingick att analysera vilka bedömningsgrunder och kriterier som legat bakom beslut om stöd och avslag. Förutom detta skulle följande frågor analyseras.

- Innehåller akterna sådant material att det går att analysera på vilka grunder beslut har fattats?
- Är beslutsunderlaget detsamma i ärendena, dvs. är bedömningen enhetlig?
- Kan de beslutsunderlag som tillämpas betraktas som objektiva?
- Är beslutsunderlaget av en sådan karaktär att handläggningen kan betraktas som omsorgsfull?
- Uppfyller beslutsunderlagen fullgoda krav på kommunalekonomiska bedömningar?

I uppdraget ingick också att analysera eventuella skillnader i beslutsunderlag mellan Bostadsdelegationen och Kommundelegationen/regeringen.

Bostadsdelegationens underlag

Bostadsdelegationens beslutsunderlag bygger i princip på två delar:

- Kommunalekonomisk analys.
- Analys av bostadsföretaget.

Dessa analyser sammanfattas sedan till föredragningspromemorior, vilka används då ärenden beslutas i styrelsen.

Kommunalekonomisk analys

Kommunens ekonomiska utveckling, nuläget samt budget och plan för de närmaste åren analyseras i syfte att bedöma kommunens ekonomiska styrka och framtid. Verksamheterna analyseras för att skapa en bild av utbudet relativt andra kommuner. Även styrförmåga och budgetprocess kartläggs. Den samlade bilden ligger till grund för en bedömning om, och i så fall i vilken omfattning, som kommunkoncernen av egen förmåga kan skapa ett ekonomiskt utrymme för att hantera sina bostadsåtaganden.

Den kommunalekonomiska analysen är uppbyggd som en jämförelse mellan den sökande kommunen och den sökandes kommungrupp. Analysen baseras på historiska data från 1995 och utmynnar i en prognos för budgetår-

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

·
Bilaga 1

ret och ytterligare två år. Resultaträkning, balansräkning och investeringar analyseras och jämförs med andra kommuner.

De ekonomiska analyserna kompletteras med att befolkningsutvecklingen granskas och att realismen i kommunens egen befolkningsprognos bedöms.

Beräkningar av skatte- och bidragsintäkter justeras med aktuella makroekonomiska förutsättningar och en realistisk befolkningsprognos. Med denna nya information uppdateras prognoser för resultat- och balansräkningarna. Dessa nya beräkningar ligger till grund för en analys av hur kommunens ekonomiska situation påverkas av en rekonstruktionskostnad på ett visst belopp.

Analysen visar effekter på kommunens soliditet och skuldbörda per invånare, som jämförs med riksgenomsnittet. Rekonstruktionsbeloppet förutsätter en finansiering genom upplåning och leder därmed till en resultatförsvagning till följd av ökade finansiella kostnader. Vidare beräknas de ökade besparingskraven, sett i relation till kommunens nettokostnader, för att leva upp till balanskravet som följer av kostnadsökningarna.

Analys av bostadsföretaget

Bostadsföretagens ekonomi genomlysas med beaktande av en mängd parametrar så som hyresnivåer, drift- och underhållskostnader, finansiella poster och hyresbortfall till följd av bl.a. vakanser. Analysen ska klarlägga företagets aktuella problem och ge ett underlag för en rekonstruktion som ger företaget förutsättningar för en långsiktig hållbar utveckling.

Analysen av bostadsföretaget är mycket omfattande, och som underlag används data om varje enskild fastighet i beståndet. Resultatet av analysen är en framskrivning av företagets likviditet, eget kapital och resultat efter skatt på 15 års sikt. Beräkningarnas utgångspunkt är företagets aktuella situation med bl.a. vakansgraden i bostadsbeståndet som en central parameter. Framskrivningarna sker i två delar.

Inledningsvis antas ingen rekonstruktion, och att den aktuella vakansgraden i beståndet är konstant. I de fall där delegationen funnit att stöd bör utbetalas finns vissa gemensamma tendenser i beräkningarna. Resultatet försämras snabbt, likviditeten blir negativ och det egna kapitalet urholkas i snabb takt.

Detta basscenario kompletteras med en beräkning där bostadsföretaget rekonstrueras. Syftet med en rekonstruktion är att minska obalansen i bostadsbeståndet. Det kan kräva att huvuddelen av de vakanta bostadslägenheterna avvecklas som bostäder och därmed utgår ur bostadsbeståndet. En sådan avveckling kan ske genom rivning eller genom utveckling för nya ändamål. En långsiktigt rimlig nivå på vakansgraden bör, enligt delegationen, inte överstiga någon eller några enstaka procent. Det kapitaltillskott som företaget beräknas behöva, baseras på företagets intjäningsförmåga sedan avvecklingen av de övertaliga bostäderna har genomförts. Den del av kapitalsskulden som inte kan förräntas inom företagets beräknade framtida kassaflöden måste lyftas av. Utöver detta kan ett kapitaltillskott krävas för att återställa aktiekapitalet eller för att likviditeten ska kunna hållas på en rimlig nivå i förhål-

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

Bilaga 1

lande till driftnettot. I samband härmed justeras de bokförda värdena till vad den nya situationen tillåter.

Kommundelegationens underlag

Kommundelegationens beslutsunderlag består i allt väsentligt av två delar:

- Grundanalys.
- Bedömning av nivå-sänkning.

Grundanalys

Av delegationens slutrapport framgår att grundanalyserna var uppbyggda efter samma mall och hade följande huvudinnehåll:

- Kommunens eller landstingets skäl för ansökan.
- En allmän beskrivning av den kommunala ekonomin med nyckeltal som till exempel skattesats och utfall av kostnads- och inkomstutjämnningen. Nyckeltalen jämfördes med riksnivån, länet, kommungrupp och övriga sökande.
- En översiktlig beskrivning av strukturella faktorer såsom befolkningsutvecklingen under de senaste tio åren, befolkningsstruktur, arbetslöshet och näringslivsstruktur.
- En fördjupad genomgång av kommunens ekonomi med bland annat analys av resultat- och balansräkningar. Här har såväl utvecklingen av de totala kostnaderna och intäkterna, som tillgångs- och skuldposter i balansräkningen analyserats.
- En genomgång av budget och utfall, för både kommunen och alla nämnder, under en treårsperiod i syfte att identifiera styrproblem.
- En fördjupad analys av verksamheten och dess kostnader utgjorde tyngdpunkten i analysarbetet. Här har jämförelser gjorts med andra kommuner och med riksnivån. En viktig indikator har varit hur kommunens kostnader för olika verksamheter förhåller sig till de strukturellt betingade kostnader för olika verksamheter som kan beräknas med hjälp av kostnadsutjämnningen¹⁴.
- En analys av de kommunala företagen, med tonvikt på eventuella bostadsföretag. Kommunala företag kan utgöra betydande tillgångar för vissa kommuner, medan de för andra kan innebära stora risker och vara en belastning för den kommunala ekonomin.

¹⁴ Kostnadsutjämnningen består av ett antal olika delmodeller, bl.a. för barnomsorg och äldreomsorg. En strukturkostnad beräknas utifrån opåverkbara faktorer (se även avsnitt 4.4).

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

Bilaga 1

Bedömning av nivå-sänkning

Delegationen gjorde, vid sidan av de sökande kommunernas egna ekonomiska flerårsplaner, beräkningar med likartade planeringsförutsättningar. Dessa beräkningar syftade till att

- bedöma realismen i den presenterade budget- och flerårsplanen samt att
- bedöma hur stora nivå-sänkningar av kostnaderna som krävdes för att kommunen skulle nå en ekonomi i balans senast 2002.

För att få jämförbara resultaträkningar utgick delegationen från följande:

- Beräkningarna baserades på 1999 års resultat. Kostnader och intäkter av engångskaraktär har exkluderats.
- Kostnader och intäkter för planperioden har beräknats med hjälp av prognoser från Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Finansdepartementet.
- Folkmängden är en central variabel vid beräkning av en kommuns intäkter. Delegationen har utgått från den årliga förändringen under perioden 1997 till 1999. Denna förändringstakt har sedan antagits vara konstant under hela prognosperioden.
- Avskrivningar och finansiella poster har tagits från kommunens egen plan.

Delegationen pekar på att deras beräkningar av nivå-sänkingsbehovet ofta, åtminstone initialt, skilde sig från kommunernas egna bedömningar (se även avsnitt 4.3 där dessa skillnader diskuteras närmare).

Ansökningar som behandlats av bägge delegationerna

Ett antal ärenden har behandlats av bägge delegationerna i samråd. Beslutsunderlaget för dessa ärenden finns aktlagt både hos Bostadsdelegationen och hos Finansdepartementet. Beslutsunderlaget består av underlag från bägge delegationerna. Underlagen är uppbyggda på samma sätt som för respektive delegations egna ärenden. Grunderna för respektive delegations ställningstagande går att analysera med hjälp av underlaget. Delegationerna har genomfört gemensamma förhandlingar i de fall där bedömningarna indikerat att stöd kan och bör utgå i enlighet med respektive delegations direktiv.

Ernst & Youngs slutsatser om beslutsunderlagen

Bostadsdelegationen

Underlagen för Bostadsdelegationens beslut finns samlade i delegationens akter. Vissa av kalkylerna finns som datafiler. Det går att, med hjälp av akternas innehåll och tillgång till beräkningarna, analysera grunderna för besluten. I de fall som ett ärende har lett till avtal mellan staten och en kommun, har kommunen fått ett avtalsunderlag som sammanfattar delegationens be-

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

Bilaga 1

dömning och villkor som är förknippade med stödet. I de fall delegationen funnit att en kommun klarar en rekonstruktion av bostadsföretaget på egen hand, har avslaget motiverats i ett brev till kommunen. Detta dokument ger ytterligare underlag för att analysera grunderna för beslutet.

Beslutsunderlaget är detsamma i alla de granskade ärendena. Underlaget är objektivt. De framskrivningar och beräkningar som delegationen har gjort vilar på likadana antaganden om till exempel den makroekonomiska utvecklingen. Handläggningen är att betrakta som *omsorgsfull*. Underlagen innehåller kommunalekonomiska och bostadsekonomiska bedömningar av god kvalitet. Förutom delegationens arbete med analyser har betydande tid avsatts för dialog med de sökande kommunerna både i form av kommunbesök och samtal/förhandlingar.

Kommundelagationen

Det material som Kommundelagationen överlämnade till Regeringskansliet, och som är aktlagt på Finansdepartementet, innehåller grundanalyser och minnesanteckningar från kommunträffarna. Beräkningar av behovet av nivå-sänkning återfinns endast i några akter. Dessa beräkningar finns dock tillgängliga som datafiler. I de flesta fall pekas inte på en enskild faktor som avgörande för delegationens ställningstagande, utan beslutet vilar på en samlad bedömning av kommunens ekonomiska förutsättningar. Det går att, med hjälp av akternas innehåll och tillgång till beräkningarna, analysera grunderna för besluten.

Alla granskade ärenden innehåller samma beslutsunderlag. I vissa fall har grundanalysen utarbetats av konsulter i stället för sekretariatet. Det var då frågan om tidiga ärenden, innan sekretariatet var fullt bemannat. Konsulternas grundanalyser har samma uppbyggnad och innehåll som de övriga. Underlaget är objektivt. De framskrivningar och beräkningar som delegationen har gjort vilar på likadana antaganden om t.ex. den makroekonomiska utvecklingen. De kommunalekonomiska bedömningarnas uppbyggnad har beskrivits tidigare. Bedömningarna bygger på väl etablerade metoder och är av god kvalitet.

Då handläggningen av ärenden i Kommundelagationen granskas är det enligt Ernst & Young viktigt att beakta den korta tid under vilken arbetet har bedrivits. Av direktiven framgår att delegationen skulle överlämna sitt slutbetänkande senast den 1 juli 2000. Delegationen mottog totalt 66 ärenden i november och december 1999 och hade därmed ca 6,5 månaders bruttotid (ca 130 arbetsdagar) till förfogande för analys, sammanträffanden, inhämtande av åtgärdsplan och slutligen förhandlingar. Detta måste betraktas som en kort tid för att handlägga en så pass stor volym av komplexa ärenden. Det noteras att delegationen endast i ytterst begränsad utsträckning har utnyttjat möjligheterna att via extern hjälp lätta på arbetsbördan.

Handläggningen är, givet den tidsrestriktion som delegationen arbetat under, att betrakta som *omsorgsfull*.

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

Bilaga 1

5.3 Beslutskriterier

Allmänt

I uppdraget ingick att analysera vilka typer av kommuner som fått respektive inte fått stöd. Förutom en mer allmän analys skulle följande frågor analyseras.

- Finns det entydiga ekonomiska skillnader mellan de kommuner och landsting som fått stöd respektive inte fått stöd?
- Finns det entydiga ekonomiska skillnader mellan de kommuner och landsting som fått stöd och kommunsektorn i allmänhet?
- Finns det andra typer av skillnader som kan motivera besluten?
- Vilka beslutskriterier förefaller ha vägt tyngst?
- Vilka kriterier har styrt storleken på stödet?
- Har dessa kriterier tillämpats strikt?
- Finns det skillnader mellan kommuner/landsting som påbörjat eller avslutat en omstrukturering av ekonomin och kommuner/landsting som senarelagt sådana omstruktureringar?

I uppdraget ingick också att analysera eventuella skillnader i handläggningen mellan Bostadsdelegationen och Kommundelegationen/regeringen.

Uppläggnings av analysen

Analysen av beslutskriterierna har i princip inneburit att utfallet av delegationernas arbete har granskats. Nyckeltal för de kommuner som har fått stöd och de som inte fått stöd har analyserats, i syfte att undersöka om det finns påvisbara skillnader mellan dessa grupper och övriga kommuner. Vidare studeras om det finns påvisbara skillnader mellan kommuner som handlagts i Kommun- respektive Bostadsdelegationen.

Jämförelserna görs för ekonomiska data, verksamhetsdata och för strukturella data. Data avser i huvudsak verksamhetsåret 1999. I princip är det liknande data som redovisats i kapitel 4 och resultaten är dessutom ungefär likartade. Mot bakgrund av detta redovisas inte det tabellmaterial som tagits fram av Ernst & Young, utan redovisningen begränsas till Ernst & Youngs slutsatser.

Ernst & Youngs slutsatser om beslutskriterierna

För Bostadsdelegationens del sammanfattas bifallsärendena i följande punkter:

- Svagt ekonomiskt resultat.
- Svag soliditet.

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

Bilaga 1

- Hög kostnadsnivå.
- Kraftig befolkningsminskning.

Kommundelegationens (inklusive de ärenden som har handlagts gemensamt med Bostadsdelegationen) bifallsärenden sammanfattas på följande sätt:

- Svagt ekonomiskt resultat.
- Hög kostnadsnivå.
- Kraftig befolkningsminskning.

Analysen pekar på tydliga ekonomiska skillnader mellan kommuner som har fått respektive inte har fått stöd. Denna slutsats gäller för bägge delegationerna och även för samrådsärenden. Stödkommunerna har en sämre ekonomisk situation än både de kommuner som fått avslag på sina ansökningar och övriga kommuner. Bifallskommunerna från de bägge delegationerna påminner på många sätt om varandra. Den mest utmärkande skillnaden är den påtagligt lägre soliditeten hos Bostadsdelegationens bifallskommuner. För övrigt har Kommundelegationens bifallskommuner något sämre resultat och högre nettokostnader, samt en något högre utbudsnivå. Positivt för Kommundelegationens bifallskommuner är en något lägre kostnadsökningstakt.

För Bostadsdelegationen var bostadsföretagets ekonomi självklart en utgångspunkt i analysen av den enskilda kommunens förutsättningar att hantera uppkomna problem. För Kommundelegationens del förefaller det besluts-kriterium som haft störst betydelse vara resultatnivån. Detta ligger i linje med vad som redovisas i delegationens slutrapport, där det sägs att bidragets storlek relateras till det sparbehov som beräknas behöva genomföras för att kommunen ska uppnå ekonomisk balans år 2002. Delegationens bedömningar av stödets omfattning har också styrts av de sökandes soliditet, skattesats etc.

En jämförelse mellan Kommundelegationens avslags- och bifallskommuner med avseende på kostnadsnivå och kostnadsutveckling visar på några tendenser som är viktiga att uppmärksamma. Bifallskommunernas kostnadsnivå och kostnadsutveckling är betydligt högre än avslagskommunernas. Detta kan tyda på att kommuner som påbörjat eller avslutat en omstrukturering av ekonomin inte har fått statligt ekonomiskt stöd från delegationen. Följaktligen kan det också innebära att kommuner som senarelagt sådana omstruktureringar fått stöd från delegationen. Det kriterium som förefaller att ha varit styrande är behovet av kostnadsnivåsänkning för att nå balanskravet.

En analys av kommuner som fått stöd från någon och/eller båda delegationerna förstärker ytterligare bilden av att de kommuner som fått statligt stöd har ett kraftigt negativt resultat. De har också en högre kostnads- och utbudsnivå, samt höga kostnader i förhållande till vad som är motiverat utifrån strukturella faktorer.

Bostadsdelegationens besluts-kriterier bygger på en samlad analys av såväl det kommunala bostadsföretaget som den kommunala ekonomin. Detta gör

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

Bilaga 1

att de tendenser som ses i datamaterialet inte är lika tydliga som för Kommun delegationens del.

5.4 Avtalen

I de ärenden där stöd beviljats har avtal upprättats mellan staten och kommunen. I avtalen regleras dels stödets storlek, dels villkoren för stödet och för utbetalning m.m. Avtalen kan sägas bestå av två delar, dels kommunens åtaganden, dels statens åtaganden.

Avtalens konkreta utformning skiljer sig åt mellan Kommun delegationen och Bostadsdelegationen. Bostadsdelegationen träffar avtal direkt med en stödberättigad kommun. Kommun delegationen, å andra sidan, överlämnade förslag till beslut till regeringen. Ernst & Young AB har på revisorernas uppdrag analyserat följande punkter:

- Är avtalen lämpligt formulerade, realistiska och relevanta?
- Vilken kvalitet har kommunernas och landstingens åtgärdsplaner?
- Är det möjligt att följa upp dessa planer?

Bostadsdelegationens utformning av avtalen

Bostadsdelegationens avtal är uppbyggda i syfte att vara civilrättsligt bindande, och är därför utformade av juridisk expertis. Själva avtalen är omfattande, ca 15 sidor, med flera bilagor. Avtalen utformas på grundval av ett koncentrerat avtalsunderlag som är resultatet av överläggningarna mellan delegationen och kommunen och som sedan ligger till grund för beslut i fullmäktige. Avtalsunderlagen redovisas fortlöpande i Bostadsdelegationens årsredovisningar.

Avtalsunderlagen är uppbyggda på följande sätt.

- Bakgrundsbeskrivning som innehåller beskrivningar av hur bostadsbeståndet förändrats, befolkningens utveckling, en redogörelse för vakanssituationen och andra relevanta uppgifter om det kommunala bostadsföretagets ekonomiska situation.
- Sammanfattning av överenskommelsen. I denna läggs rekonstruktionsplanen fast både vad avser avveckling av bostäder och tillskott till bostadsföretaget från kommunen.
- Statens åtagande i form av bidrag.
- Kommunens åtagande att uppnå ekonomisk balans.

Kommun delegationens förslag till regeringen

Kommun delegationens förslag till avtal kan sägas vara överenskommelser. De är ej civilrättsligt bindande. Förslagen till överenskommelse mellan kommunen och staten ska enligt direktiven godkännas av fullmäktige innan regeringens beslut. Enligt delegationen vilar överenskommelsen på ett för-

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

Bilaga 1

troende mellan två parter, och därmed har man eftersträvat att utformningen ska vara enkel. Överenskommelsen bygger på följande:

- Kommunen/landstinget åtar sig att uppnå ekonomisk balans samt att genomföra åtgärder enligt den av kommunen upprättade åtgärdsplanen i syfte att sänka bruttokostnadsnivån.
- Staten åtar sig att betala ut ett bidrag i efterskott och först efter att ekonomisk balans har uppnåtts och åtgärder vidtagits.

En central del i delegationens förslag till regeringen är åtgärdsplanerna som respektive kommun har upprättat i syfte att precisera vad som ska göras för att uppnå de överenskomna nivå-sänkningarna av kostnaderna. Inhämtandet av åtgärdsplaner fick ofta ske i flera steg. De första versionerna var, enligt delegationen, ofta allmänt hållna och stundtals mer inriktade på att finansiera utvecklingsprojekt i syfte att vända en negativ trend. Konkreta åtgärder och långsiktiga bedömningar eller analyser saknades. Delegationen begärde revideringar av åtgärdsplanerna med ett tydligt budskap att åtgärder skulle vara inriktade på en nivå-sänkning av kostnaderna. I samband med revideringarna kommunicerade också delegationen beräkningarna av den nivå-sänkning som är nödvändig för att nå ekonomisk balans. Delegationen framhåller att man under processens gång vid olika tillfällen begärt konkretiseringar och förtydliganden av åtgärdsplanerna från de sökande, men framför allt av tidsskäl tvingats acceptera en del övergripande och ej konkretiserade åtgärdsförslag.

Granskningen av åtgärdsplanerna ger i allt väsentligt samma bild som delegationen ger i slutrapporten. Vissa av åtgärdsplanerna är mycket detaljerade och konkreta medan andra är påfallande översiktliga och diffusa. I de granskade åtgärdsplanerna är ca hälften av åtgärder av översiktlig karaktär.

Konkreta åtgärder är av olika slag, t.ex. nedläggning av en verksamhetsenhet, uttunning av bemanningen, minskade föreningsbidrag och indragna tjänster. I flera fall beräknas dock föreslagna åtgärder få full effekt redan år 2000. Detta är oftast en optimistisk bedömning.

Ett exempel på en översiktlig åtgärd är ”översyn av kompetens och struktur (inom) central förvaltning”. Det finns flera variationer på temat. ”Organisationsöversyner” förväntas spara mer eller mindre pengar. Ett talande översiktligt exempel är kommunen som ska vidta ”ospecificerade åtgärder (för) socialnämnden”.

Delegationens säkring av att åtgärder genomförs kan sägas vila på två pelare:

- Utbetalning av statsbidraget sker först i efterhand och efter dels att balans uppnåtts, dels att de kostnadssänkande åtgärder genomförts.
- Kommunen/landstingets revisorer ska intyga att åtgärder enligt överenskommelsen har vidtagits.

Det faktum att många av åtgärdsplanerna är översiktliga kan öka risken för att nödvändiga förändringar inte genomförs. Otydliga åtgärdsplaner försvårar på ett påtagligt sätt kommun- eller landstingsrevisorernas möjligheter att

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

Bilaga 1

påverka utvecklingen. En tydlig åtgärdsplan ger revisionen (och förvaltningen) en hävstång att agera. Om revisionen t.ex. påpekar att en tagen plan inte genomförs och kräver en förklaring av styrelsen är detta starkare än om man i delårsbokslut eller i värsta fall årsbokslut konstaterar att avtalad kostnadsminskning inte har genomförts.

Kommunens eller landstingets ansvar för att genomföra åtgärderna understryks av delegationen. I avtalstexten framgår också att en kommun kan ersätta avtalade åtgärder med andra åtgärder som ger motsvarande uthålliga besparingseffekter.

Regeringens beslut

Regeringen ändrade i sitt beslut på några punkter de förslag som lämnats från Kommundelegationen.

- Utbetalningstidpunkten har flyttats fram. Regeringen beslutade att 25 procent av bidraget ska utbetalas under 2002. Denna utbetalning förutsätter att kommunen/landstinget redovisar hur arbetet med att uppfylla åtagandena fortlöper.
- Resterande del av bidraget utbetalas efter det att kommunen fullgjort sina åtaganden enligt åtgärdsplanen och har uppnått ekonomisk balans senast i bokslutet för 2002.
- Bidragsbeloppet ökades med ca 10 procent i regeringens beslut jämfört med delegationens förslag.
- Stöd utgår även om balans uppnås med en mindre kostnadsänkning än avtalat, men då i proportion till kostnadsminskningen.

Utformning av överenskommelsen avviker också från delegationens förslag. Nivån på bruttokostnadsänkningen är specificerad i själva avtalstexten, men den starka kopplingen till åtgärdsplanen som finns i förslaget saknas. Detta märks bl.a. genom att åtgärdsplanerna inte är bilagda till regeringens beslut.

Regeringens uppföljning av Kommundelegationens ärenden

Regeringen beslutade i oktober 2000 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att följa upp och stödja de kommuner och landsting vars ansökningar beretts av Kommundelegationen och som av regeringen beviljats bidrag (dir. 2000:71). Utredaren ska:

- Aktivt följa genomförandet av åtgärdsplanerna samt utvecklingen av den ekonomiska situationen i berörda kommuner och landsting.
- Följa den ekonomiska utvecklingen i de kommuner som tecknat avtal med och beviljats stöd i samråd med Bostadsdelegationen.
- Vara samrådspart för kommunerna och landstingen i samband med de redovisningar som ska lämnas till regeringen.

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

Bilaga 1

Utredaren ska varje halvår lämna en rapport om utvecklingen till Regeringskansliet. Inför beslut om utbetalning av bidrag ska utredaren lämna ett underlag till regeringen för respektive kommun och landsting. Underlaget ska utgöras av en bedömning av den ekonomiska situationen och hur åtagandena i överenskommelsen uppfyllts. En samlad redovisning av uppdraget ska lämnas senast den 30 juni 2003.

Regeringen understryker i direktiven att målet med det statliga stödet är att det ska bidra till att berörda kommuner och landsting når det lagstadgade kravet på ekonomisk balans.

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

Bilaga 1

Ernst & Youngs slutsatser om avtal och överenskommelser

Bostadsdelegationen

Bostadsdelegationens avtal är utformade med utgångspunkt från att staten skall kunna återkräva de bidrag som kommunen erhållit om dess åtaganden inte uppfylls. Därmed ställs mycket tydliga krav på att kommunen

- rekonstruerar bostadsbeståndet,
- ger ägartillskott till företaget,
- uppnår ekonomisk balans.

Bostadsdelegationens avtal kan därmed sägas vara realistiska, lämpligt formulerade och relevanta. Avtalen går relativt enkelt att följa upp.

Kommundelegationen

Kommundelegationens förslag till överenskommelser har en annan konstruktion. De bygger på att kommunen eller landstinget sänker sina kostnader så att balanskravet kan uppnås. Eftersom detta inte är okomplicerat har Kommundelegationen velat se realistiska åtgärdsplaner. En realistisk och tydlig plan skulle vara en del av säkringen av den önskade kostnadsänkningen. Av de åtgärdsplaner som tagits fram av kommunerna inom ramen för Kommundelegationens arbete var dock cirka hälften översiktliga eller mycket översiktliga.

Kommunernas arbete med att förändra den grundläggande kostnadsstrukturen hade sannolikt underlättats om de redan i förhandlingarna med kommundelation hade avkrävts konkretare åtgärdsplaner. Detta skulle ha inneburit en bättre säkring av de enskilda kommunernas åtaganden i Kommundelegationens förslag till överenskommelse. Det skulle också ha underlättat uppföljningen för kommunernas/landstingens revisorer och den särskilda utredaren som tillsatts. Det är mer konstruktivt att revidera och följa upp en plan som syftar till att åstadkomma ett visst resultat, än att enbart konstatera om målet har nåtts eller inte.

Kommuner med oklara kostnadsänkande strategier kommer med största sannolikhet att ha svårare att minska kostnaderna än de som har konkreta planer för att genomföra kostnadsminskningen. Kommundelegationen borde

därför ha lagt större vikt vid att kommunernas och landstingens åtgärdsförslag var mer konkreta. Detta är så pass centralt att det kan diskuteras om åtgärdsplanernas tydlighet, och uppslutningen kring dessa, i sig kunde ha varit ett kompletterande kriterium i bedömningen av vilka kommuner och landsting som skulle beviljas ekonomiskt stöd. Med tanke på de politiska svårigheterna att genomföra nödvändiga besparingar hade tydligare överenskommelser varit ett stöd för majoriteten att fullfölja. Det statliga bidraget skulle då kunna vara den morot som behövdes för att ta de svåra besluten.

Kommundelegationen arbetade under tidspress varför åtgärdsplanerna ofta inte blev tillräckligt tydliga. Det kan dock hävdas att åtgärdsplanerna är så pass centrala för att åstadkomma nödvändiga kostnadsänkningar att sökande kommuner och landsting därför borde ha fått längre tid på sig.

Uppföljning nödvändig

Eftersom regeringsbeslutet innebär att kommunernas åtgärdsplaner kopplas loss från överenskommelserna kan kommunernas åtaganden få en mindre tyngd. Det kommer därför att krävas en kontinuerlig och detaljerad uppföljning, både från regeringen/den särskilde utredaren och från kommunernas och landstingens revisorer, för att säkerställa att det faktiskt vidtas åtgärder som leder till varaktiga kostnadsänkningar.

För Kommundelegationens del kan det konstateras att de överenskommelser som träffas är att betrakta som utfästelser från statens sida. Staten åtar sig att, om kommunen genomför vissa åtgärder, lämna ett bidrag. Det finns inga formella hinder för att regeringen betalar ut bidraget även om åtgärderna inte genomförs, eller om balans inte uppnås. Det finns inte heller några formella hinder för att regeringen betalar ut bidrag innan åtgärderna har genomförts.

Den uppföljning som nu planeras kan ske i en kommitté (särskild utredare) eller i en myndighet. Fördelen med att lägga ansvaret för uppföljningen på en myndighet är den större självständighet och kontinuitet som kan uppnås i bedömningarna. Att hjälpa kommuner och landsting att komma tillrätta med en för hög kostnadsnivå kräver ett stort mått av tydlighet. En myndighet har sannolikt större möjligheter, utifrån sina instruktioner, att hantera denna process.

5.5 Ernst & Youngs sammanfattande slutsatser

När det gäller beslutsunderlagen kan det konstateras att handläggningen varit omsorgsfull och att underlagen varit objektiva.

Viktiga beslutskriterier för Kommundelegationen har varit nivån på de kostnadsänkningar som måste genomföras för att nå ekonomisk balans. Analysen av nyckeltalen visar att de kommuner som är aktuella för bidrag från Kommundelegationen eller Bostadsdelegationen har en svagare ekonomi än övriga kommunkollektivet. Kommunerna har

- stora negativa resultat,
- en kostnadsvolym som är högre än vad som långsiktigt går att finansiera med skatter och generella statsbidrag,

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

Bilaga 1

- höga kostnader för verksamheterna i relation till vad som kan beräknas i utjämningsystemet med utgångspunkt av strukturella faktorer,
- en hög skattesats,
- kraftiga befolkningsminskningar.

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

I allmänhet visar nyckeltalen för de kommuner som är aktuella för bidrag från Kommundelelegationen något sämre siffror. Ett tydligt undantag är soliditeten där Bostadsdelegationens bidragskommuner ligger klart lägre. Dessa kommuner har också en något högre kostnadsutveckling.

Detta är speciellt framträdande för de kommuner som har beviljats stöd från regeringen efter förslag av Kommundelelegationen. Bifallskommunerna, som behandlats av delegationerna var och en för sig eller tillsammans, tycks ha problem med att anpassa sin verksamhet till den minskande befolkningen.

Avtalen är för Bostadsdelegationens del realistiska och enkla att följa upp. De överenskommelser som regeringen träffat med utgångspunkt från Kommundelelegationens förslag uppvisar vissa svagheter. Till exempel var cirka hälften av överenskomna åtgärder av översiktlig karaktär. I syfte att säkra överenskomna kostnadsminskningar borde Kommundelelegationen ha lagt större vikt vid att kommunernas och landstingens åtgärdsförslag var mer konkreta och regeringen borde ha bilagt dessa i sina beslut. Att så inte skett kan sammantaget bidra till att nödvändiga åtgärder inte genomförs. Det kan diskuteras om tydliga och realistiska åtgärdsplaner, i kombination med övriga kriterier, borde ha varit ett skäl att bevilja ekonomiskt stöd. Likaså motsatsen, dvs. att otydliga och otillräckligt förankrade åtgärdsplaner skulle vara skäl nog att inte bevilja ekonomiskt stöd.

Den särskilda utredare som regeringen tillsatt bör få statusen av en myndighet. Detta innebär en tydligare reglering av uppgiften och bidrar till att skapa större kontinuitet och en mer oberoende ställning i förhållande till uppgiften att säkerställa gjorda avtal och att bidra till att överenskomna kostnadssänkningar genomförs.

Målet med det statliga stödet är att det ska bidra till att berörda kommuner och landsting når det lagstadgade kravet på ekonomisk balans. Balans kan dock uppnås utan att de överenskomna kostnadssänkningarna genomförs. Intäkterna, till exempel, kan utvecklas starkare än väntat, antingen genom makroekonomiska effekter eller genom lokala politiska beslut.

De statsbidrag som nu ges i rekonstruktivt syfte kan fylla en viktig roll om de fungerar som ett incitament för kommunerna att anpassa sina kostnader till en nivå som kan upprätthållas på lång sikt och med en stabil finansiering. Om statsbidraget betalas ut utan att kostnadssänkningarna genomförts finns det risk för att en struktur som saknar långsiktig hållbarhet understöds.

.
Bilaga 1

6 Målformulering och resultatredovisning

Styrningen av den statliga verksamheten har successivt utvecklats i riktning mot allt större inslag av mål- och resultatstyrning. Resultatstyrningen kräver dels att mål sätts upp för olika verksamheter, dels att resultat följs upp och utvärderas. Verksamheten regleras i huvudsak av budgetlagen och förordningen om myndigheternas årsredovisning m.m. Kapitlet innehåller en genomgång av mål och redovisade resultat för anslaget 91:2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting.

Avsnitt 6.1 innehåller en genomgång av regeringens verksamhet. I avsnitt 6.2 behandlas Bostadsdelegationens redovisning. Avsnitt 6.3 innehåller några aspekter på Kommundelegationens redovisning av sin verksamhet. I avsnitt 6.4 diskuteras vissa principiella skillnader på kraven på resultatredovisning mellan regering och myndigheter. Avsnitt 6.5 innehåller en redovisning av regeringens pågående utvecklingsarbete vad gäller resultatanalys av kommunsektorn. Avslutningsvis i avsnitt 6.6 analyseras hur anslaget revideras.

6.1 Regeringen

Enligt 2 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten ska regeringen för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden. Budgetpropositionen är det normala dokumentet för den löpande redovisningen av mål och resultat.

Mål

Anslaget 91:2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting ingår i utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. Målet för utgiftsområdet är

- att skapa goda och likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner respektive landsting att uppnå de nationella målen inom olika verksamheter.

Målformuleringen har skärpts något i budgetpropositionen för 2001. I tidigare års propositioner var målet för utgiftsområdet att *så långt det är möjligt* skapa goda och likvärdiga förutsättningar för kommunerna och landstingen att uppnå de nationella målen inom olika verksamheter.

Något särskilt mål för anslaget Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting har inte ställts upp (bortsett från målen för Bostadsdelegationen som redovisas i avsnitt 6.2). I budgetpropositionerna nämns endast att syftet med anslaget är att skapa möjligheter att i rekonstruktivt syfte tillfälligt bistå kommuner och landsting som på grund av speciella omständigheter kan hamna i en särskilt svår ekonomisk situation.

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

Bilaga 1

Resultatredovisning och resultatbedömning

Någon egentlig resultatredovisning förekommer inte i budgetpropositionerna. Det normala är en redovisning av antalet ansökningar, anslagsförbrukning och inriktning på olika ändamål. Tonvikten ligger snarast på att beskriva behoven av medel.

I resultatbedömningen görs ingen bedömning av om anslaget bidragit till måluppfyllelsen för utgiftsområdet. Någon sådan bedömning torde heller inte vara möjlig mot bakgrund av resultatredovisningens karaktär. I budgetpropositionen för 2001 nämns dock att kommuner som beviljats bidrag av Bostadsdelegationen fått avsevärt bättre förutsättningar att klara de framtida krav som kan komma att ställas på kommunerna. Det är dock oklart vad denna bedömning baseras på. Något material som ger stöd för bedömningen redovisas inte i budgetpropositionen (se även avsnitt 6.2).

I regeringens vårpropositioner görs också en genomgång av kommunsektorn. Redovisningen skiljer sig dock inte nämnvärt från den som redovisats ovan. I huvudsak rör det sig om behov, ansökningar, ändamål etc.

Regeringen överlämnar vidare årligen en skrivelse till riksdagen om utvecklingen inom den kommunala sektorn. Redovisningen omfattar främst obligatoriska verksamheter i kommuner och landsting och syftar till att beskriva hur dessa utvecklas i förhållande till de nationella mål som riksdag och regering har formulerat för respektive verksamhet. I skrivelsen behandlas också anslaget Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting. Det är dock återigen fråga om liknande statistiska uppgifter som nämnts ovan. Skrivelserna ger således ingen vägledning om måluppfyllelsen. Den senaste skrivelsen behandlades av finansutskottet i maj 2000 (1999/2000:FiU29). Utskottet konstaterade att regeringens uppföljningsskrivelse har blivit bättre än föregående års, men att ytterligare åtgärder krävs i enlighet med vad regeringen framhåller i vårpropositionen (se avsnitt 6.5).

6.2 Bostadsdelegationen

Myndigheternas resultatredovisning styrdes till och med 2000 i huvudsak av förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m.¹⁵ Av förordningen framgår bl.a. att myndigheten ska redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de mål och i enlighet med de krav på återrapportering som regeringen har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut.

Mål

Av regleringsbrevet för budgetåret 2000 framgår att Bostadsdelegationens del av effektmålet för utgiftsområde 25 (se ovan) är

¹⁵ Från och med 2001 styrs redovisningen av förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Kraven på resultatredovisningen är dock likartade i de bägge förordningarna.

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

Bilaga 1

- att genom att tillfälligt bistå kommuner med stöd motverka att en kommun på grund av åtaganden för boendet inte kan fullgöra sina ekonomiska förpliktelser.

Verksamhetsmålet är att statligt stöd ska lämnas på sådana villkor att statens kostnader minimeras.

Resultatredovisning och resultatbedömning

Enligt de krav på återrapportering som anges i regleringsbrevet ska Bostadsdelegationen i sin årsredovisning redovisa

- omfattningen och inriktningen av det stöd som lämnats till kommuner i form av statliga kreditgarantier och bidrag,
- omfattningen och inriktningen av de kreditgarantier som lämnats för att ersätta kommunal borgen för lån till bostadsrättsföreningar samt statens och kommunernas kostnader i samband med detta,
- de villkor och insatser från kommunens sida som stödet förenats med och de åtgärder i övrigt som vidtagits för att minimera statens kostnader,
- preliminära och slutliga beslut om stöd som fattats under budgetåret 2000 samt övriga totala åtaganden per den 31 december 2000,
- antalet inkomna ärenden under året och ärendebalansen,
- ackumulerade kostnader och intäkter samt utvecklingen sedan starten den 1 juli 1998,
- verksamhetens förvaltningsutgifter och utgifter för utredningar i enskilda stödärenden,
- medel som reserverats för förluster avseende statliga kreditgarantier samt avgifter och eventuella återvunna medel för detta ändamål.

Det är inte helt uppenbart hur denna form av återrapportering kan bidra till att bedöma måluppfyllelsen. Bostadsdelegationen redovisar dock en form av återrapportering mot effektmål och verksamhetsmål.

Effektmålet säkras enligt delegationen främst genom det arbetssätt som bedrivs. Genom det arbetssätt som beskrivits i kapitel 3 och 5 söker Bostadsdelegationen säkra att bedömningarna av kommunernas behov så långt som möjligt grundas på verifierbara och jämförbara uppgifter om kommunernas förmåga att själva fullgöra sina åtaganden. Härigenom vill delegationen vidare säkra att skäligen krav ställs på kommunernas förmåga att anpassa sig till de ekonomiska och demografiska förutsättningar som kan förutses för den närmaste framtiden och därmed uppnå ekonomisk balans inom planperioden. Syftet är att det tillfälliga stöd som delegationen administrerar ska – i enlighet med effektmålet – motverka att en kommun på grund av åtaganden för boendet inte kan fullgöra sina ekonomiska förpliktelser (Bostadsdelegationen, 2000a).

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

•
Bilaga 1

Även verksamhetsmålet är, enligt Bostadsdelegationen, i första hand avsett att säkras genom det arbetssätt som har beskrivits, inte minst genom de detaljerade analyserna av bostadsföretagens ekonomi. I de olika avtalen tas det vidare i dessa regelmässigt in villkor som syftar till att motverka att det stöd som staten har lämnat för rekonstruktionen av bostadsföretagen används för andra syften än som har avsetts med avtalen (Bostadsdelegationen, 2000a).

Bostadsdelegationens analys kan sägas utgå från att arbetssättet är avsett att säkra att målen uppfylls, dvs. det är fråga om någon form av kvalitativ analys. Någon egentlig bedömning av måluppfyllelsen görs dock inte, varken av Bostadsdelegationen eller av regeringen. Det är sannolikt inte heller möjligt utan andra typer av kvantitativa data än de som redovisas i årsredovisningen.

Av Bostadsdelegationens budgetunderlag för budgetåren 2001–2003 framgår emellertid att delegationen avser att följa upp kommunernas och bostadsföretagens åtaganden enligt de avtal som har träffats. Uppföljningen kommer enligt underlaget att göras i ett bredare perspektiv och även innefatta studier av hur de kommuner som sökt stöd men som inte har några avtal med delegationen har hanterat sina svårigheter. Syftet med en sådan bredare studie är att dra lärdom av vilka effekter omfattande engångsåtgärder har på kommunernas verksamhet samt vilken inverkan avtalen och den här typen av statligt stöd har på kommunernas ekonomi och anpassningsförmåga. Studien avses ta sikte på såväl ekonomiska data som budgetprocessfrågor, budgetuppföljning, styrning av bostadsföretagen samt bostadsföretagens förmåga att dra nytta av de nya förutsättningarna (Bostadsdelegationen, 2000b). I årsredovisningen för 2000 nämns att uppföljningen inte har påbörjats och att den inte heller kan genomföras inom den begränsade tid som återstår av delegationens verksamhet. Delegationen är dock beredd att – om regeringen finner det lämpligt – svara för en sådan bredare uppföljning sedan den stödgivande verksamheten har avvecklats.

Även i budgetpropositionen för 2001 nämns att det kommer att finnas ett behov av ett uppföljningsarbete av vilka effekter stödet haft för de kommuner som fått stöd samt hur det gått för de kommuner som inte fått stöd. Det framgår att regeringen överväger formerna för det fortsatta arbetet. I budgetpropositionen anges samtidigt att delegationens uppdrag beräknas kunna avslutas under 2001.

6.3 Kommundelegationen

Kommundelegationen hade, som tidigare framgått, formen av en kommitté. Den omfattas därmed inte av de resultatkrav som ställs i förordningen om myndigheters årsredovisning m.m. Verksamheten regleras i stället av kommittéförordningen (1998:1474). Av förordningen framgår bl.a. att om förslagen i ett betänkande har betydelse för t.ex. den kommunala självstyrelsen eller för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet ska konsekvenserna i dessa avseenden anges i betänkandet. Regeringen anger dock närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande. I kommittédirektiven för Kommundelegationen angavs inga krav på konsekvensbeskrivningar (dir. 1999:65).

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

.
Bilaga 1

6.4 Principiella skillnader i kraven på resultatredovisning mellan regering och myndigheter

Det finns flera principiella skillnader mellan myndigheters resultatredovisning och den redovisning som rör anslag som står till regeringens disposition. Skillnaderna gäller främst hur resultaten bedöms, men även formaliseringen av redovisningen.

Som framgått ovan har myndigheternas resultatredovisning i huvudsak styrts av förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m. (numera styrs den av förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag). Av förordningen framgår bl.a. att myndigheten ska redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de mål och i enlighet med de krav på återrapportering som regeringen har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut. Den information som myndigheterna lämnar i årsredovisningen utgör i ett senare led ett viktigt inslag i den resultatbedömning som görs i budgetpropositionen. Resultatbedömningen består av resultatredovisning samt analys och slutsatser. Utifrån redovisningen av verksamhetens resultat och resursåtgången sammanfattas tillståndet och utvecklingen inom området. Därefter analyseras vilka effekter de statliga insatserna haft för tillståndet och utvecklingen inom området. Regeringen gör således här en bedömning av vilka resultat som uppnåtts av bl.a. myndigheterna. Eftersom resultaten presenteras i budgetpropositionen görs ytterligare en bedömning av riksdagen. Processen leder således till att resultaten bedöms två gånger.

Bedömningen och redovisningen av anslag som står till regeringens disposition skiljer sig från myndigheternas på ett par punkter. Rent formellt finns inte motsvarande explicita bestämmelser för anslag som står till regeringens disposition. Enligt förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet är Regeringskansliet undantaget från kravet på resultatredovisning. I och för sig ska regeringen enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten lämna en årsredovisning för staten till riksdagen. Till skillnad mot myndigheternas årsredovisning innehåller den dock i huvudsak en genomlysning av statens finanser och inte en analys av uppnådda resultat (se t.ex. skr. 1999/2000:150). Det blir i stället budgetlagens bestämmelser om effektivitet och resultat som blir tillämpliga, dvs. att regeringen för riksdagen ska redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts.

Detta leder fram till den andra och kanske viktigaste skillnaden. Systemet med mål- och resultatstyrning förutsätter en tydlig rollfördelning mellan riksdag, regering och myndigheter. Anslag som står till regeringens disposition kan dock komma att bryta detta mönster. Det är endast en part, regeringen, som sätter upp mål, redovisar resultat och bedömer resultaten eller måluppfyllelsen. Regeringen bedömer med andra ord den verksamhet som den själv utför. Resultaten bedöms i och för sig av riksdagen, men resultat och måluppfyllelse kan vara svårare att värdera eftersom hela kedjan har gjorts av en instans.

Det är inte heller alla gånger uppenbart att det går att göra en bedömning utifrån regeringens material. När det gäller anslaget Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting saknas i budgetpropositioner och

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

Bilaga 1

andra dokument i vissa stycken målformulering, resultat och analys av måluppfyllelse.

6.5 Pågående utvecklingsarbete

Av budgetpropositionen för 2001 framgår att övergången till i huvudsak generella statsbidrag under 1990-talet har inneburit ändrade förutsättningar för uppföljningen och utvärderingen av de kommunala verksamheterna. I propositionen sägs (liksom i tidigare budgetpropositioner och vårappositioner) att uppföljningen och utvärderingen av kommuner och landsting behöver förbättras, inte minst om produktiviteten och effektiviteten ska kunna ökas ytterligare. I syfte att förbättra uppföljningen av kommuner och landsting tillsatte regeringen 1998 en arbetsgrupp med uppgift att lämna förslag till åtgärder för att på längre sikt åstadkomma en väl fungerande uppföljning av mål-uppfyllelse och resursanvändning i kommuner och landsting. Som en del i detta arbete har förslag till en kommunal provdatabas presenterats (Ds 2000:48). Tolv kommuner har deltagit i projektet med provdatabasen. I rapporten lämnas förslag till hur arbetet med en kommunal databas bör fortsätta.¹⁶

Den ovan nämnda arbetsgruppen ska bl.a. bedöma hur uppföljningen av de nationella målen för olika kommunala verksamheter kan förbättras, om målen behöver utvecklas eller förtydligas med hänsyn till uppföljning och utvärdering eller om det statistiska underlaget behöver förbättras.

Detta kontinuerliga uppföljningssystem kan dock inte utnyttjas för den här typen av bidrag som ges från fall till fall. Analyser av den form av bidrag som är föremål för denna granskning är sannolikt endast möjliga via speciella utvärderingar, och inte via mer generella måluppfyllelseanalyser som rör de nationella målen. Den studie som skissats av Bostadsdelegationen (avsnitt 6.2) ger sannolikt ett bättre underlag för att bedöma stödets effekter.

6.6 Anslagets revidering

Bostadsdelegationen är föremål för RRV:s årliga revision som granskar och bedömer årsredovisning, löpande redovisning och förvaltning. Enligt revisionsberättelsen för 1999 har årsredovisningen upprättats i enlighet med förordningen om myndigheters årsredovisning m.m., regleringsbrev och övriga beslut för myndigheten. RRV bedömer att årsredovisningen i allt väsentligt är rättvisande (RRV, 2000). Revisionsberättelsen var således invändningsfri. Delegationen har inte varit föremål för RRV:s effektivitetsrevision.

Övriga delar av anslaget är inte föremål för revision av RRV. Verket kan inom ramen för sitt mandat inte granska användningen av anslag som står till regeringens disposition om inte regeringen ger RRV ett särskilt granskningsuppdrag.

¹⁶ Statskontoret har fått i uppdrag att utarbeta förslag till hur ett system för kontinuerlig nationell uppföljning av väsentliga nyckeltal kan utformas inom områdena organisations-, styr- och verksamhetsformer, demokrati och rättssäkerhet.

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

Bilaga 1

Riksdagens revisorer svarar för extern revision (redovisningsrevision) av Regeringskansliet. Anslaget har inte tidigare varit föremål för revisoreernas effektivitetsrevision (i kapitel 7 redovisas tidigare revisioner och analyser av andra anslag som står eller stått till regeringens disposition). I övrigt utför Regeringskansliets revisionskontor internrevision av all verksamhet inom Regeringskansliet. Internrevisionen ska granska hur ekonomisk redovisning sköts och hur intern kontroll fungerar. Internrevisionen har dock inte genomfört någon granskning av hur anslaget använts.

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

Bilaga 1

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

**.
Bilaga 1**

7 Tidigare analyser av anslag till regeringens disposition

Anslaget för bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting står som tidigare nämnts till regeringens disposition. Regeringen får i ett sådant fall disponera anslaget, men medlen får inte användas på annat sätt än riksdagen bestämt. Förfarandet ger dock regeringen ett stort utrymme att fördela medel. Det normala är att anslagen disponeras av myndigheter. Under senare år har en diskussion om anslagen till regeringens disposition aktualiserats i olika sammanhang. Avsikten med detta kapitel är att närmare redovisa denna diskussion.

I avsnitt 7.1 redovisas några studier av anslaget Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting, dvs. det anslag som är föremål för denna granskning. Avsnitt 7.2 innehåller en genomgång av tidigare analyser av andra anslag som står till regeringens disposition. Det gäller i huvudsak analyser som genomförts av Riksdagens revisorer och RRV. I avsnitt 7.3 diskuteras tillfälliga organisationslösningar. Sådana typer av organisationer är relativt vanliga i samband med anslag som står till regeringens disposition. Avslutningsvis i avsnitt 7.4 redovisas regeringens ställningstagande till anslag till regeringens disposition.

7.1 Analyser av anslaget för bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting

Avsikten med detta avsnitt är att redovisa de studier som genomförts av det anslag som är föremål för denna granskning. Det har dock endast genomförts ett fåtal studier eller analyser. De har också mycket skilda inriktningar eller utgångspunkter. Det är därför svårt att dra några långtgående generella slutsatser om anslagets effektivitet utifrån dessa studier.

Kommunernas finansiella ansvar

I Ekonomirådets rapport för 2000 diskuteras makt och ansvar i den kommunala sektorn (Lindbeck m.fl., 2000). Rådet pekar bl.a. på att det funnit klara indikationer på effektivitetsbrister i den kommunala tjänsteproduktionen och att dessa brister dessutom varierar kraftigt mellan kommuner. Det hävdas att dessa svagheter åtminstone delvis har sina rötter i bl.a. en otydlig maktfördelning mellan stat och kommun. Den oklara makt- och ansvarsfördelningen sammanhänger med att statligt och kommunalt ansvar för verksamheterna är intimt sammanflätade. Bristande överensstämmelse mellan beslutsmakt (huvudmannaskap) och finansieringsansvar gör att det saknas ett tydligt samband mellan utgiftsbeslut och skatteuttag. En tydligare uppdelning mellan statliga och kommunala ansvarsområden skulle kunna uppnås genom att huvudmannaskap och finansiering läggs på samma nivå. Enligt rådet bör beslut och finansieringsansvar vara sammankopplade, exempelvis bör staten finansiera vad staten fattar beslut om. På de områden där staten inte tar det fulla ansvaret för beslut och finansiering bör den kommunala självstyrelsen öka. Regering och riksdag bör avhålla sig från återkommande diskretionära

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

Bilaga 1

ingrepp när man inte är beredd att ta ett fullt ansvar. Till tydliggörandet av det kommunala finansiella ansvaret hör, enligt ekonomirådet, att staten avvecklar den räddningsväg som öppnats genom anslaget för stöd till kommuner med ekonomiska svårigheter. Den inbjuder till finansiellt risktagande och är inte förenlig med idén om fullt kommunalt ansvarstagande. Rådet föreslår således att anslaget avvecklas. För de kommuner som inte klarar att ansvara för sina ekonomiska åtaganden tillgrips tvångsförvaltning och finansiell rekonstruktion under statlig ledning. Syftet är att slå vakt om kommunernas finansiella ansvar.

Rådet pekar vidare på att regeringen valt att själv ta hand om verkställigheten vid fördelningen av ett antal stöd, bl.a. bidraget för särskilda insatser i kommuner och landsting. Enligt rådet är detta ett avsteg från grundprincipen i svensk statsförvaltning och leder till oklarheter när det gäller fördelningen av makt mellan regering och myndigheter.

Incitamentsproblem

Som nämnts ovan kan stödet till kommuner och landsting med ekonomiska problem också inbjuda till finansiellt risktagande. Det är inte ovanligt att olika former av statliga bidrag påverkar incitament och beteenden hos dem som får bidragen. En typ av incitamentsproblem hänger samman med att staten ställer ut olika former av garantier. Exempelvis kan anslaget för särskilda insatser uppfattas som en form av garanti för att täcka kommunala förluster. Vetskapen att staten explicit eller implicit ställer en sådan finansiell garanti kan öka kommunernas risktagande.

Utsikten att staten sannolikt är beredd att finansiellt rekonstruera (bailout) kommuner eller landsting som har finansiella problem kan urholka incitamenten för de regionala organen att ta ett finansiellt ansvar och leda till ett ökat risktagande hos dessa¹⁷ (detta brukar i försäkringssammanhang benämnas moral hazard). Genom att uppfattas som ett löfte om finansiellt stöd i tider av problem, kan finansiella rekonstruktioner leda till att budgetrestriktionen försvagas på den regionala eller lokala nivån och skapa incitament för finansiell expansion.¹⁸

Dahlberg och Pettersson (1999) har påbörjat en studie om finansiella rekonstruktioner av kommuner. Studien avser de kommuner som ansökt till regeringen eller bostadsdelegationen om stöd från anslaget om särskilda insatser mellan 1996 och 1998 (87 kommuner). Preliminära resultat indikerar att kommuner med hög skuldbörda och kommuner med vänstermajoritet är mer benägna att ansöka om stöd (gäller för data på kort och medellång sikt, men inte på lång sikt). Andra hypoteser, som t.ex. kommunens storlek, nivån

¹⁷ Problemet förekommer i federala strukturer världen över. Inom EU har man sökt eliminera problemet genom att i grundfördragen skriva in ett förbud mot finansiell rekonstruktion i en stat genom andra staters medverkan (Lindbeck m.fl., 2000).

¹⁸ Det finns flera teorier som behandlar problem med finansiella rekonstruktioner och dessas bestämningsfaktorer. I många fall finns det motstridiga hypoteser. Det är därför snarast en empirisk fråga att försöka fastställa vilka faktorer som leder fram till finansiella rekonstruktioner.

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

Bilaga 1

på statsbidragen (om en kommuns intäkter består av en hög andel statsbidrag skulle detta kunna öka sannolikheten för finansiell rekonstruktion) och regimbyten (frekventa regimbyten skulle kunna indikera en lägre grad av finansiellt ansvar), finner inte stöd. Det finns visst stöd för att variabler som arbetslöshet, andel flyktingar, andel gamla, skattebasen och nettomigration kan påverka sannolikheten att ansöka om stöd (resultatens signifikans varierar dock efter vilken tidshorisont som används i analysen). En senare del av studien kommer att behandla vilka kommuner som beviljas stöd eller inte.

Stödets förhållande till utjämningsystemet

Jonsson (2000) har genomfört en liknande undersökning som den som redovisats i kapitel 4. Syftet med studien var att analysera om bidraget till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting var förenligt med skatteutjämningsystemets syfte att skapa likvärdiga förutsättningar (s.k. fiskal rättvisa) mellan kommunerna. Totalt 76 kommuner som ansökt om stöd hos Kommundelegationen och Bostadsdelegationen har kartlagts. Kartläggningen avser liknande variabler som tidigare redovisats i kapitel 4, t.ex. skattekraft, utdebitering, utbudsnivå, årsarbetare och resultat.

Enligt studien tenderar de kommuner som sökt bidrag att ha mer påtagliga underskottsproblem än de som inte sökt. Dessa problem är särskilt uttalade hos de 22 kommuner som beviljats bidrag av Kommundelegationen. De finansiella problemen synes emellertid vara en följd av förhållanden (dvs. hög servicestandard eller personaltäthet) som kommunerna i fråga kunnat och kan påverka. Det är med andra ord helt påverkbara förhållanden (outnyttjade besparings- och effektiviseringsmöjligheter) som ligger bakom de finansiella problemen. Enligt studien uppfyller således inte dessa 22 kommuner det uppställda villkoret om opåverkbara faktorer (jfr avsnitt 3.2). Genom att lämna dessa bidrag behandlas inte heller kommunerna, enligt studien, på ett likvärdigt sätt. Andra kommuner, som redan tidigare genomfört liknande besparingar, har inte fått några motsvarande statsbidrag. De kommuner som varit föregångare i besparings- eller effektivitetsarbetet har i stället kunnat drabbas av högre avgifter eller lägre bidrag i kostnadsutjämnningen.

Studien pekar vidare på att för flertalet av de elva kommuner som beviljats bidrag av Bostadsdelegationen beror problemen med överbetalda lägenheter främst på att folkmängden minskat. Dessa problem kan därmed till allra största delen bedömas vara ett resultat av opåverkbara förhållanden. I tre av kommunerna sammanhänger bostadsöverskottet däremot med att utbudet av bostäder ökat över tiden, vilket kommunerna i fråga rimligtvis kunnat påverka. De elva kommunerna föreslogs även få bidrag från Kommundelegationen. De finansiella problem som detta kompletterande bidrag var avsett att lösa är därmed också, enligt studien, en följd av påverkbara faktorer. Sammanfattningsvis synes de finansiella problemen i dessa kommuner enbart till en del vara en följd av förhållanden som de inte kunnat eller kan påverka. Det är med andra ord enbart till denna del som bidragen i fråga kan bidra till fiskal rättvisa.

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

Bilaga 1

Analys av strukturella faktorer

En förutsättning för att få det bidrag som diskuterats ovan har ofta varit att kommuner och landsting haft ekonomiska problem till följd av olika strukturella faktorer. Det har genomförts ett par studier som försökt analysera hur strukturella faktorer, främst befolkningsförändringar, påverkar den kommunala ekonomin. De avser dock inte direkt det stöd som är föremål för denna granskning, men kan vara av principiellt intresse.

Svenska Kommunförbundet (2000b) har försökt belysa hur befolkningsförändringar påverkat kommunernas ekonomi och service. Analysen visar att sambandet mellan det ekonomiska resultatet (1997-1999) och befolkningsförändringen (1995-1999) är mycket svagt. Detta gäller trots att kommuner med ökande befolkning behöver göra investeringar och bygga ut sina verksamheter, medan de med vikande underlag kan behöva minska sin kapacitet. Studien har inte heller funnit något påtagligt samband mellan antalet tomma lägenheter i kommunerna och det ekonomiska resultatet.

Enligt studien är det andra faktorer som haft väsentligt större betydelse för kommunernas ekonomiska utveckling under 1990-talet. Hit hör bl.a. effekterna av saneringen av statens finanser samt det tryck på den kommunala ekonomin som fler små barn, skolbarn och äldre över 80 år genererar. Nya rättighetslagar har också bidragit till utvecklingen.

I studien konstateras att den egna förmågan att anpassa verksamheten till minskade resurser har haft större betydelse för resultatutvecklingen under senare år än någon annan enskild faktor. De kommuner som klarat sig bäst i ekonomiskt hänseende under senare år är de som gjort relativt stora nedskärningar inom vård, skola och omsorg. De som av olika skäl inte har förmått att göra de nödvändiga nedskärningarna har klarat sig sämre.

I en bilaga till Långtidsutredningen 1999/2000 har man försökt studera det historiska sambandet mellan kostnader och befolkningsutveckling för några av de kommunala åtagandena (Bucht m.fl., 2000). Slutsatsen är att befolkningsutvecklingen i sig inte ger en god bild av hur den faktiska kostnadsutvecklingen (volymutvecklingen) kommer att bli i framtiden. Det finns med andra ord många andra förklaringar till kostnadsutvecklingen inom många sektorer. Förklaringarna återfinns ofta i förändrade politiska ambitioner för verksamheterna.

7.2 Analyser av andra anslag till regeringens disposition

Under senare år har det också genomförts ett antal studier av andra anslag som står till regeringens och Regeringskansliets disposition. Här redovisas dessa analyser.

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

Bilaga 1

Allmänt

Konstitutionsutskottet har analyserat användningen av de medel¹⁹ som stod till regeringens disposition under åren 1993/94 och 1994/95 (bet.1996/97:KU25, bilaga A1.1). Utskottet konstaterar i sitt betänkande att det inte har varit möjligt att få någon fullständig bild av användningen av medlen till regeringens disposition. Exempelvis disponerades anslagen i många fall av myndigheter som betalade ut medel efter särskilda regeringsbeslut. Bokföringen har därigenom legat hos dessa myndigheter, vilket försvårat möjligheterna att få en överblickbar bild av anslagsanvändningen. Det framkommer också att anslag ibland använts för ändamål som kunde ifrågasättas mot bakgrund av vad anslaget eller anslagsposten har som beteckning. Utskottet konstaterar vidare att flera anslagsposter har disponerats av departement för ändamål utanför den interna verksamheten, berednings- och uppföljningsarbete eller informationsinsatser. Utskottet påpekar att det i flera fall hänvisats till att regeringen senare skulle komma att meddela bestämmelser om användningen av medlen på anslaget eller anslagsposten utan att några sådana bestämmelser senare meddelats. Redovisningen visar att anslagna medel i en rad fall inte har använts alls eller endast använts till en mindre del. Slutligen konstaterar konstitutionsutskottet att Statsrådsberedningens anvisningar inte alltid följts.

Lokala investeringsprogram

Riksdagens revisorer (1999b) har granskat det statliga stödet till de lokala investeringsprogrammen. Stödet omfattar 6,77 miljarder kronor under perioden 1998–2001, och beslut om stöd fattas av regeringen efter beredning av Miljödepartementet.

I rapporten konstateras att åtgärder inom områdena byggande, boende och energi var dominerande under 1998. Revisorerna anser att målen för arbetet mot en ekologiskt hållbar utveckling bara har varit definierade på övergripande nivå vilket försvårar möjligheterna till uppföljning. Man menar att det varit svårt att identifiera entydiga kriterier för hur stödet bestäms. Kommunala förvaltningar och kommunala bolag har beviljats stöd i större utsträckning än privata företag och föreningar. Revisorerna menar även att förhållandet att kommuner har konkurrerat om stöd har missgynnat gemensamma satsningar.

I rapporten påpekas att Regeringskansliet åtagit sig ärendehantering av förvaltningskaraktär. Konsekvensen har blivit att den ordinarie förvaltningen till viss mån ställs vid sidan om beredningsprocessen. Revisorerna menar att utvecklingen strider mot den renodling av rollerna mellan myndigheterna och Regeringskansliet som eftersträvats under 1990-talet. I rapporten påpekas

¹⁹ Undersökningen omfattade inte samtliga anslag till regeringens disposition. De anslag som gällde kommittéerna, internationellt samarbete och den interna verksamheten i Regeringskansliet undantogs från undersökningen, liksom vissa andra anslag där dispositionen av medlen uppfattades som självklar.

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

Bilaga 1

också att sökande inte har fått veta skälen till att ansökningarna har fått avslag.

Riksrevisionsverket (RRV) har på uppdrag av regeringen också granskat det statliga stödet till de lokala investeringsprogrammen (RRV, 1999a). RRV anser att departementets organisation för beredning av bidragsärenden är mycket liten i förhållande till de stora bidragssummorna och den stora mängden projekt. Den särskilda kompetens som krävs för att bedöma projekten i ansökningarna finns enligt RRV främst hos sektorsmyndigheterna. RRV är kritiskt till att departementet inte inhämtat behövliga upplysningar från sektorsmyndigheterna.

Den förordning som reglerar stödgivningen (1998:23) lämnar enligt RRV stort utrymme för tolkning. Centrala begrepp har oprecisa definitioner. RRV anser att uppföljningen och kontrollen är otillräcklig. RRV har funnit spekulativa program eller projekt som verket menar saknar substans. Syftet har varit att tillägna sig statliga bidrag.

De lokala investeringsprogrammen har även analyserats av Svenska Naturskyddsföreningen (1998). Föreningen menar att mycket talar för att omkring hälften av projekten skulle ha genomförts även utan stöd. Stödet kan dock ha medverkat till en tidigareläggning av redan planerade åtgärder. Föreningen anser att om stöd används som komplement till lagstiftning och skatter bör bidragen vara generella och hanteras av fackmyndigheterna snarare än av Miljödepartementet.

En annan typ av problem som analyserats i samband med de lokala investeringsprogrammen är förknippade med att en regering själv väljer att ta hand om verkställigheten. En hypotes är att det då kan vara frestande för en regering att fördela stöd med utgångspunkt i rent politiskt-taktiska hänsyn. Det finns också studier som analyserat fördelning av resurser efter olika teorier om s.k. röstköpsbeteende. Tanken är att regeringen tar hänsyn till de politiska styrkeförhållandena i olika regioner när den omfördelar resurser. Dahlberg och Johansson (1999) har utifrån två teorier analyserat stödet till lokala investeringsprogram. Genom att studera vilka kommuner som har fått sina projekt beviljade i den första omgången av ansökningar har författarna prövat huruvida regeringen har utnyttjat den unika situation (regeringens makt över resursfördelningen och de diffust utformade fördelningsprinciperna) som uppstått kring fördelningen av bidragen till att köpa röster. Beslut om vilka av de sökande kommunerna som skulle få sina ansökningar beviljade togs i mars–april 1998, dvs. bara några månader före riksdagsvalet.

Dahlberg och Johansson tycker sig finna stöd för att regeringen har utnyttjat sin suveränitet över bidragen taktiskt. Mer specifikt finner man stöd för att regeringen köper röster genom att investera i de kommuner där det finns lättrorliga väljare. Däremot finner man inget stöd för hypotesen att regeringen köper röster genom att investera i de regioner där den redan har starkt stöd.

Östersjömiljarden

Riksdagens revisorer (1999c) har granskat arbetet för stärkt samarbete och utveckling i Östersjöregionen genom den s.k. Östersjömiljarden. Insatser

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

Bilaga 1

inom ramen för Östersjömiljarden bereds i Regeringskansliet och regeringen beslutar om varje projekt för sig. Revisorerna konstaterar att ansvaret för olika led i hanteringen av insatser har varit fördelat på olika departement, myndigheter och andra organ. Det har inte funnits någon självklar instans att vända sig till för den som vill få information om insatser inom Östersjömiljarden. Revisorerna menar att möjligheterna att kontrollera och överblicka verksamheten därmed har varit något begränsade.

Konstitutionsutskottet har granskat upphandlingar av konsulttjänster med anledning av det s.k. Polenåret och en IT-satsning i Östersjöregionen (bet. 1999/2000:KU20). IT-satsningen i Östersjöregionen var en del av den s.k. första Östersjömiljarden. I granskningen av de båda fallen framkom att tjänster i vissa fall köpts utan att ett regelrätt upphandlingsförfarande genomförts. Utskottet anförde vidare att otillräcklig dokumentation om vad som förekommit också hade medfört att det fanns oklarheter som försvårade en bedömning i efterhand. Enligt utskottets mening gav granskningen anledning till kritik mot det sätt som dessa upphandlingar skötts på.

Kretsloppsmiljarden

RRV (1999b) har på uppdrag av regeringen granskat projektet Kretsloppsmiljarden. Regeringen avsatte 1996 en miljard kronor för ett femårigt program för kretsloppsanpassning. Regeringen har prövat större ansökningar medan länsstyrelserna har beslutat om bidrag till mindre projekt. Regeringsärenden har beretts inom Miljödepartementet med hjälp av beredningsgrupp från Regeringskansliet och en expertgrupp.

RRV:s övergripande slutsats var att kretsloppsprogrammet var dåligt genomtänkt – för många mål skulle uppnås med ett enda medel. Målproblemen fortplantades i stödförordningen, som hade många brister och var svår att tillämpa.

Granskningen visade att den valda modellen hade klara nackdelar jämfört med den vanliga förvaltningsmodellen, exempelvis gick det inte att utfärda några tillämpningsföreskrifter till förordningen. Regeringskansliet var inte heller särskilt väl lämpat för denna typ av myndighetsuppgifter, eftersom det är bemannat och organiserat utifrån helt andra utgångspunkter. Miljödepartementet har således inte systematiskt följt upp beviljade bidrag och det är inte heller någon sedvanlig uppgift inom Regeringskansliet. RRV påpekar också att det finns problem med prövning av bidragsansökningar inom Regeringskansliet, vilket inte lyder under samma regelverk och kontrollsystem som vanliga förvaltningsmyndigheter. När regeringen fattar beslut som första instans, kan besluten inte överklagas.

Östersjömiljarderna, Kunskapslyftet m.fl.

Konstitutionsutskottet (2000/01:KU10) har granskat hur Regeringskansliet har organiserats för ett antal särskilda projekt såsom Östersjömiljarderna, Kunskapslyftet m.fl. Utskottet noterar att regeringen enligt de uppgifter som lämnats till utskottet är noga med att på ett tidigt stadium lägga fast tydliga mål och en klar organisation och ansvarsfördelning för projekt av detta slag.

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

Bilaga 1

Utskottet erinrar om att flera av de särskilda projekten inte har fungerat utan problem. Det återstår att se om de åtgärder som regeringen vidtar är tillräckliga för att projekt av detta slag ska fungera tillfredsställande.

7.3 Tillfälliga organisationslösningar

Bostads- och Kommundelegationerna är som ovan framgått tidsbegränsade förvaltningsorganisationer vid sidan av reguljära myndigheter. Formen är inget nytt fenomen och har analyserats av bl.a. Statskontoret. Nedan redovisas några principiella synpunkter på tillfälliga organisationslösningar inom Regeringskansliet.

Statskontoret (1998) har på uppdrag av Kunskapslyftskommittén genomfört en studie av Kunskapslyftet. Kontoret konstaterade att Delegationen för kunskapslyftet med placering inom Regeringskansliet inrättades av flera orsaker. Bland annat hade Kunskapslyftet flerfaldiga och sektorsövergripande mål. Det saknades dock en sektorsmyndighet som kunde ta på sig uppgiften. Vidare fanns krav på en obyråkratisk och flexibel beslutsprocess och ärendehantering. Regeringen var i behov av att sätta igång projektet innan grundläggande beslut fattats och ville kunna göra snabba korrigeringar om så behövdes.

I rapporten noteras att myndighetsutövning, inklusive myndighetsutövning mot kommun, åtnjuter en särskild status i regeringsformen. Innebörden är att denna varken får påverkas av regeringen eller av enskilda statsråd. Formellt uppstår dock inga problem när regeringen, som i fallet med stöd inom ramen för kunskapslyftet, själv är den beslutsfattande instansen. Statskontoret slår emellertid fast att det kan finnas skäl att undvika den typ av "gråzoner" som uppkommer vid tillskapande av myndigheter eller myndighetsliknande organ i Regeringskansliet.

De tillfälliga lösningarna kan även resultera i oklarheter vad gäller det etablerade systemet för mål- och resultatstyrning. Detta system förutsätter en viss tydlighet i rollfördelningen mellan riksdagen, regeringen, myndigheterna och kommunerna. Att de tillfälliga organisationsformerna har en tendens att göra rollfördelningen otydlig och beslutsstrukturen dold är enligt rapporten ett av de allvarligaste problemen med modellen.

En annan risk är att den dialogmodell som tillämpas i relationerna mellan de tillfälliga organisationsformerna och de aktörer till vilka en åtgärd riktas leder till att de ordinarie myndigheterna betraktas som avskilda från det demokratiska systemet och på den grunden ratas som programgenomförare.

Enligt Statskontoret ser staten också möjligheter att med hjälp av specialdestinerade bidrag öka inflytandet över kommunernas verksamhet. Detta kan möjligen vara motiverat i fall då statens och kommunernas prioriteringar inte överensstämmer och då snabba och kraftfulla åtgärder anses nödvändiga. I rapporten slås dock fast att de grundläggande principerna om decentralisering och kommunal självstyrelse bryts genom detta förfarande.

Statskontoret noterar också att många av de tillfälliga organisationsformer som studerats har haft flera mål att hantera. Multipla, parallella och ibland motstridiga mål kan med dagens krav på resultatuppföljning orsaka problem.

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

.
Bilaga 1

Statskontoret menar att en särskilt tillskapad organisation – som Kunskapslyftet – kan vara lämplig:

- när det är oklart vilka problem som ska lösas,
- om inslaget av experiment, förhandlingar och skönsmässighet i besluten är stort och förutsättningarna för och behovet av regelstyrning och lika-behandling är litet,
- när intressentmedverkan är legitim och
- när andra alternativ saknas.

I en studie av Regeringskansliets dimensionering redovisas nedanstående kriterier för att särskilja särskilda projekt och program från ordinarie kommittéarbete (Ds 2000:27).

- Verksamheten kan, men måste inte, ägna sig åt att fördela anslag och projektmedel.
- Verksamheten kan, men måste inte, utgöra en plattform för debatt och opinionsbildning.
- Verksamheten bygger på intensiv samverkan med andra delar av förvaltningen och andra intressenter i samhället.
- Verksamheten är relativt kortlivad och förväntas efter några år upplösas eller övergå i en annan organisationsform.

Enligt studien kommer projekt och program de facto att bli allt vanligare i Regeringskansliet. Framtida regeringar, oavsett politisk färg och regeringsunderlag, kommer att vilja driva frågor snabbare och nära den politiska ledningen och med den uppmärksamhet det får. Det är inte särskilt troligt att regeringar av omtanke om dimensioneringen av Regeringskansliet frivilligt kommer att begränsa eller avhända sig möjligheten att genomföra en del av sin politik. Följaktligen bör dimensioneringen av Regeringskansliet avpassas så att den ger utrymme för den här typen av projekt och program. Några myndigheter har i sina remissvar på studien lämnat synpunkter på Regeringskansliets hantering av särskilda projekt och anslag som står till regeringens och Regeringskansliets förfogande. En mer allmän synpunkt var att särskilda projekt etc. normalt borde hanteras av myndigheterna.

7.4 Regeringens ställningstaganden till anslag till regeringens eller Regeringskansliets disposition

I den s.k. *Gula boken, handläggning av ärenden i Regeringskansliet* (Ds 1998:39) anges bl.a. att Regeringskansliet i princip får disponera sådana anslag som gäller Regeringskansliets, utrikesförvaltningens eller kommittéväsendets administration eller som avser beredning eller uppföljning av ett regeringsärende. Andra anslagsdispositioner bör beslutas av regeringen, om

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

Bilaga 1

beslutet kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ, och annars av någon myndighet under regeringen.

I en intern promemoria inför regleringsbrevet för 1998 hänvisar Regeringskansliet till konstitutionsutskottets betänkande och vad som framförts där om anslagsmedel som disponeras av Regeringskansliet. Man hänvisar vidare till vad som utlovats i budgetpropositionen för 1998, nämligen att regeringen vid beredningen av regleringsbrevet i varje enskilt fall noggrant skulle pröva skälen för att anslag ställs till Regeringskansliets disposition. I promemorian anges att följande ska gälla i arbetet med regleringsbrevet för 1998.

- Regeringskansliet disponerar som huvudregel endast anslag som avser den interna verksamheten, berednings- och uppföljningsarbete, utredningskostnader eller informationsinsatser. Övriga anslag disponeras av annan myndighet än Regeringskansliet eller av regeringen.
- Regeringen disponerar anslag när den vill ha kontroll över anslaget och när användningen av anslaget innefattar ett ställningstagande från regeringen; främst i dess egenskap av ett politiskt organ.
- I undantagsfall har Regeringskansliet dispositionsrätt till andra anslag. Detta ska dock prövas och motiveras i varje enskilt fall.

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

Bilaga 1

8 Revisorernas bedömningar och förslag

8.1 Bedömningar

Regeringen angav i 1995 års kompletteringsproposition att vissa kommuner och landsting som hade en särskilt svår ekonomisk situation kunde få problem vid införandet av det nya utjämningsystemet. För att skapa möjligheter att i rekonstruktivt syfte tillfälligt bistå sådana kommuner och landsting ställdes medel till regeringens disposition och ett nytt anslag infördes.

Förändrat syfte

Riksdagens revisorer kan konstatera att efter drygt fem år finns detta tillfälliga stöd fortfarande kvar. Det har således fått karaktären av ett permanent anslag. Anslaget har dessutom endast i marginell utsträckning utnyttjats för sitt ursprungliga syfte, dvs. att hantera problem i samband med införandet av det nya utjämningsystemet. Det kan inte heller ses som speciellt överraskande eftersom utjämningsystemet var förenat med speciella införanderegler för att undvika drastiska effekter. Den förändrade användningen har emellertid anmälts till riksdagen.

Anslaget har utnyttjats för följande 12 ändamål.

1. Stöd till kommuner och landsting med problem att uppnå ekonomisk balans.
2. Stöd till kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet.
3. Omstruktureringsprojekt.
4. Insatser för flyktingar.
5. Förebyggande hiv/aidsverksamhet.
6. Översvämningarna i juli 2000.
7. Andra katastrofer.
8. Kommunkontosystemet.
9. Omställningsbidrag för landsting.
10. Stöd och service för vissa funktionshindrade.
11. Konsumentåtgärder.
12. Nedläggningar i försvaret.

Totalt har drygt 6,4 miljarder kronor hittills fördelats eller avses att fördelas. Merparten, eller drygt 3,7 miljarder kronor, har fördelats till kommuner och landsting med särskilt svåra ekonomiska problem. Drygt 40 procent av medlen har dock fördelats till andra ändamål (punkterna 3–12).

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

Bilaga 1

Stora delar av verksamheten saknar mål

Anslaget ingår i utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. Målet för utgiftsområdet är

- att skapa goda och likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner respektive landsting att uppnå de nationella målen inom olika verksamheter.

Bostadsdelegationens del av effektmålet för utgiftsområde 25 är

- att genom att tillfälligt bistå kommuner med stöd motverka att en kommun på grund av åtaganden för boendet inte kan fullgöra sina ekonomiska förpliktelser.

För övriga delar av anslaget, som utgör merparten av medlen, saknas ett särskilt mål i budgetpropositionerna. Det nämns endast att syftet med anslaget är att skapa möjligheter att i rekonstruktivt syfte tillfälligt bistå kommuner och landsting som på grund av speciella omständigheter kan hamna i en särskilt svår ekonomisk situation.

Avsaknaden av mål kan ha bidragit till den vildvuxna floran av användningsområden. Ett specifikt och avgränsat mål hade sannolikt begränsat användningsområdena.

Totalt har drygt 6,4 miljarder kronor av anslaget fördelats eller avses att fördelas. Drygt 30 procent av dessa medel har fördelats till Bostadsdelegationen. I övrigt har närmare 70 procent avsett den del av anslaget som saknar en målformulering eller som saknar mål som fastställts av riksdagen.

Fördelningen av medel har således till viss del skett utan att det funnits en klar och konkretiserad målbild. Olika behov tycks ha identifierats år från år, utan att någon strategi för anslaget har fastställts.

Oklara krav på resultatredovisningen

Systemet med mål- och resultatstyrning förutsätter en tydlig rollfördelning mellan riksdag, regering och myndigheter. Anslag som står till regeringens disposition kan dock komma att bryta detta mönster. Det normala är att regeringen ställer upp mål för en myndighet. Utifrån den redovisning som myndigheten lämnar bedömer regeringen resultaten eller måluppfyllelsen av verksamheten. I detta fall är det regeringen som både redovisar resultat och bedömer resultaten eller måluppfyllelsen. Regeringen bedömer med andra ord den verksamhet som den själv utför. Resultat och måluppfyllelse kan därmed vara svårare att värdera.

Resultatredovisningen otillräcklig

Det är inte heller alla gånger uppenbart att det går att göra en bedömning utifrån regeringens material. När det gäller anslaget Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting saknas i budgetpropositioner och

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

Bilaga 1

andra dokument i vissa stycken målformulering, resultat och analys av måluppfyllelse.

Bristen på entydiga och mätbara mål gör det svårt att bedöma hur verksamheten fungerat. Detta förstärks av att det inte förekommer någon egentlig resultatredovisning i budgetpropositionerna. Där redovisas normalt bara antalet ansökningar, anslagsförbrukning etc.

I regeringens resultatbedömning görs inte heller någon bedömning av om anslaget bidragit till måluppfyllelsen för utgiftsområdet. En sådan bedömning torde också vara förknippad med betydande metodproblem med tanke på att anslaget utnyttjas för så många olika ändamål.

Förordningar och regelsystem saknas delvis

Stora delar av hanteringen av anslaget regleras inte av någon förordning. Kommundelegationens beredning av ärenden styrdes enbart genom kommittédirektivet. Regeringens senare beslut i dessa ärenden omfattades av naturliga skäl inte heller av någon förordning. Det gäller också regeringens fördelningar till andra ändamål som t.ex. insatser för flyktingar (dvs. ändamålen 3–12 som redovisats inledningsvis i kapitlet). Bostadsdelegationens arbete styrs däremot av en instruktion. Den lämnar dock relativt vida ramar åt delegationen att avgöra vilka som ska beviljas stöd eller inte.

Avsaknaden av förordning och tydlig instruktion ger regeringen respektive Bostadsdelegationen ett handlingsutrymme att avgöra vilka kommuner och landsting som ska beviljas stöd. Det gör det svårt att bedöma hur handläggningen fungerat. Bristen på entydiga och mätbara mål förenklar inte en sådan bedömning.

Frånvaron av tydliga regelsystem kan innebära att hanteringen av anslaget inte blir transparent och förutsägbar. En kommun eller ett landsting kan därför knappast på förhand göra en rimlig bedömning om stöd kommer att utgå eller inte. Ett sådant förhållande kan försena eventuella omstruktureringar och neddragningar.

Bra beslutsunderlag

I förvaltningslagen (1986:223) finns det regler om hur ärenden ska handläggas. Dessa regler ska bidra till att ge ett så korrekt underlag som möjligt för förvaltningsbesluten och därmed till att besluten blir riktiga i sak. De återspeglar grundläggande rättssäkerhetskrav som krav på opartiskhet, omsorgsfull handläggning och enhetlig bedömning.

Den genomgång som skett av beslutsunderlagen pekar på att handläggningen varit omsorgsfull och att underlagen varit objektiva. Det går att analysera grunderna för besluten. Alla granskade ärenden innehåller samma beslutsunderlag. De ekonomiska bedömningarna bygger på väl etablerade metoder och är av god kvalitet.

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

Bilaga 1

Sämre beslutskriterier

Bilden är inte lika entydigt positiv vid en analys av beslutskriterierna, dvs. vilka kriterier som styr fördelningen av stöd. Visserligen har de kommuner som fått stöd t.ex. lägre skatteunderlag, högre arbetslöshet, sämre befolkningsutveckling och sämre ekonomi än avslagskommunerna och kommunsektorn som helhet. Samtidigt har dock de kommuner som fått bifall en mer omfattande verksamhet än avslagskommunerna. De har t.ex. högre nettokostnader, högre utbudsnivå, högre kostnader än vad som motiveras av de strukturella förutsättningarna och fler anställda. Skattesatsen är också högre i bifallskommunerna än i avslagskommunerna. Det går inte heller att påvisa några påtagliga skillnader vad gäller besparingar eller utförsäljningar mellan bifalls- och avslagskommunerna. De kommuner som fått bifall har vidare en betydligt högre ersättning från kostnadsutjämningen. De kompenseras således redan i hög grad för en ogynnsam kostnadsstruktur.

Dessa skillnader är mest markanta i de ärenden som beretts av Kommun delegationen och senare beslutats av regeringen. Detta kan tyda på att kommuner som påbörjat eller avslutat en omstrukturering av ekonomin inte har fått statligt stöd av regeringen. Följaktligen kan det också innebära att kommuner som senarelagt sådana omstruktureringar fått stöd av regeringen.

Mindre lyckade avtal i vissa fall

Ett stort antal avtal om stöd har slutits mellan staten och kommuner och landsting. Genomgången visar att Bostadsdelegationens avtal kan sägas vara realistiska, lämpligt formulerade och relevanta. Avtalen går också relativt enkelt att följa upp.

Kommundelelegationens förslag till överenskommelser uppvisar däremot vissa svagheter. Till exempel var cirka hälften av överenskomna åtgärder av översiktlig karaktär. I syfte att säkra överenskomna kostnadsminskningar borde Kommun delegationen ha lagt större vikt vid att kommunernas och landstingens åtgärdsförslag var mer konkreta. Regeringsbesluten innebar dessutom att kommunernas åtgärdsplaner kopplades loss från överenskommelserna.

Hanteringen av regeringens/Kommundelelegationens ärenden kan sammantaget bidra till att nödvändiga åtgärder inte genomförs. Det kan diskuteras om tydliga och realistiska åtgärdsplaner, i kombination med övriga kriterier, borde ha varit ett skäl att bevilja ekonomiskt stöd. Likaså motsatsen, dvs. att otydliga och otillräckligt förankrade åtgärdsplaner skulle vara skäl nog att inte bevilja ekonomiskt stöd.

Regeringen har vidare valt att tidigarelägga 25 procent av utbetalningen av bidraget. En utbetalning av bidraget först efter det att villkoren i överenskommelsen uppfyllts var enligt Kommun delegationen en mycket viktig princip för att tydligt markera att ansvaret för genomförandet av de åtgärder som krävs för att nå ekonomisk balans åvilar respektive kommun eller landsting. En utbetalning i efterhand skapar också ytterligare incitament för att påbörja en besluts- och omstruktureringsprocess.

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

Bilaga 1

För regeringens del kan det konstateras att de överenskommelser som träffas är att betrakta som utfästelser från statens sida. Staten åtar sig att, om kommunen genomför vissa åtgärder, lämna ett bidrag. Det finns dock inga formella hinder för att regeringen vid ett senare tillfälle fattar ett nytt beslut om att betala ut bidraget även om åtgärderna inte genomförs, eller om balans inte uppnås.

Osäker uppföljning

Regeringen har beslutat tillkalla en särskild utredare med uppdrag att följa upp och stödja de kommuner och landsting vars ansökningar beretts av Kommundelegationen och som av regeringen beviljats bidrag. Ett alternativ är att förlägga uppföljningen till en myndighet. Fördelen med att lägga ansvaret för uppföljningen på en myndighet är den större självständighet och kontinuitet som kan uppnås i bedömningarna. Att hjälpa kommuner och landsting att komma till rätta med en för hög kostnadsnivå kräver ett stort mått av tydlighet. En myndighet har sannolikt större möjligheter, utifrån sina instruktioner, att hantera denna process.

8.2 Revisorernas förslag

Den genomgång som redovisats i avsnitt 8.1 visar i huvudsak följande.

- Anslaget har endast i marginell utsträckning utnyttjats för sitt ursprungliga syfte. Den förändrade användningen har emellertid anmälts till riksdagen.
- Ungefär 40 procent av anslaget har fördelats till ändamål som inte direkt går att hänföra till en kommuns ekonomiska problem.
- Stora delar av anslaget saknar ett mål.
- Systemet med mål- och resultatstyrning förutsätter en tydlig rollfördelning mellan riksdag, regering och myndigheter. Anslag som står till regeringens disposition kan dock komma att bryta detta mönster. Det normala är att regeringen ställer upp mål för en myndighet. Utifrån den redovisning som myndigheten lämnar bedömer regeringen resultaten eller måluppfyllelsen av verksamheten. I detta fall är det regeringen som både redovisar resultat och bedömer resultaten eller måluppfyllelsen. Regeringen bedömer med andra ord den verksamhet som den själv utför. Resultat och måluppfyllelse kan därmed vara svårare att värdera.
- Bristen på entydiga och mätbara mål gör det svårt att bedöma hur verksamheten fungerar. Detta förstärks av att resultatredovisningen i budgetpropositionen är bristfällig. Det går med andra ord inte att utifrån regeringens material bedöma hur anslaget har hanterats.
- Stora delar av hanteringen av anslaget regleras inte av någon förordning.

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

Bilaga 1

- Beslutskriterier är oklara. Kommuner med dålig ekonomi, men med stor verksamhet har fått stöd. Detta kan tyda på att kommuner som senarelagt omstruktureringar har fått stöd.
- Regeringens avtal är i många fall av översiktlig karaktär och saknar åtgärdsplaner. Detta kan bidra till att nödvändiga åtgärder inte genomförs.
- Regeringen har valt att tidigarelägga 25 procent av utbetalningen av det stöd som föreslogs av Kommundelegationen. Utbetalningen förutsätter att kommunen/landstinget redovisar hur arbetet med att uppfylla åtagandena fortlöper. Förfarandet kan dock skapa incitament att inte genomföra nödvändiga neddragningar.
- Uppföljningen av de bägge delegationerna är osäker.

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

Bilaga 1

Normalt hade sådana iakttagelser föranlett ett antal förslag från Riksdagens revisorer om styrning, kontroll och organisation. Revisorerna har dock nyligen genomfört en mer principiell granskning av anslag som står till regeringens disposition. Granskningen har inriktats på styrnings- och kontrollfrågor, och de förslag som lämnas i rapporten kan förmodas leda till förbättringar vad gäller de iakttagelser som redovisats ovan. Revisorerna avstår därför från att lägga några ytterligare förslag på dessa områden.

Kontroll- och styrningsfrågor spelar å andra sidan en mindre roll i detta sammanhang eftersom Riksdagens revisorer väljer att föreslå *en avveckling av anslaget*. Revisorerna föreslår i stället utredandet av ett nytt regelsystem som kan öka incitamenten till en god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting.

Avveckla anslaget successivt

Förslag: Anslaget 91:2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting bör avvecklas fr.o.m. 2004.

Kommundelegationen överlämnade i juni 2000 sin slutrapport till regeringen. Regeringen fattade under hösten 2000 beslut i de ärenden som Kommundelegationen överlämnat. Av budgetpropositionen för 2001 framgår vidare att Bostadsdelegationens arbete beräknas kunna avslutas under 2001. Detta förtydligas i ett brev till landets samtliga kommuner där statssekreteraren i Finansdepartementet anger att Bostadsdelegationens arbete kommer att avslutas under 2001. Delegationen kommer därför inte att behandla ansökningar om bidrag avseende bostadsåtaganden som kommit in direkt till delegationen efter den 31 januari. Det arbete som återstår under 2001 avser enligt budgetpropositionen avlösen av borgensåtaganden och uppföljning av befintliga avtal.

De två verksamheter som kan betraktas som huvudsyftet med anslaget har således avvecklats eller är under avveckling. Detta förhållande bör innebära att de problem som de bägge delegationerna sattes att hantera i stort sett

anses avklarade. Eftersom anslaget inrättades som ett tillfälligt stöd till kommuner och landsting är tidpunkten, enligt revisorernas bedömning, därför lämplig att avveckla anslaget. Det bör ske fr.o.m. 2004 eftersom vissa åtaganden kvarstår.

Kan påverka incitamentsstrukturen negativt

Riksdagens revisorers förslag motiveras dock framför allt utifrån det förhållandet att det kommunala finansiella ansvaret måste tydliggöras. Stödet till kommuner och landsting med ekonomiska problem inbjuder till finansiellt risktagande och är inte förenligt med idén om fullt kommunalt ansvarstagande. Det är inte ovanligt att olika former av statliga bidrag påverkar incitament och beteenden hos dem som får bidragen. En typ av incitamentsproblem hänger samman med att staten ställer ut olika former av garantier. Exempelvis kan anslaget för särskilda insatser uppfattas som en form av garanti för att täcka kommunala förluster. Vetskapen att staten explicit eller implicit ställer en sådan finansiell garanti kan öka kommunernas risktagande.

Decentralisering av politiskt och ekonomiskt ansvar till kommuner och landsting har enligt revisorernas uppfattning ett flertal fördelar. Det kan emellertid också ge upphov till vissa nackdelar. En av de viktigaste nackdelarna är att vissa institutionella arrangemang av de finansiella relationerna mellan stat och regionala eller lokala organ kan försvaga budgetdisciplinen hos de senare. Framför allt utsikten att staten sannolikt är beredd att finansiellt rekonstruera (bailout) kommuner eller landsting som har finansiella problem kan urholka incitamenten för de regionala organen att ta ett finansiellt ansvar och leda till ett ökat risktagande hos dessa (s.k. moral hazard). Genom att uppfattas som ett löfte om finansiellt stöd i tider av problem, kan finansiella rekonstruktioner leda till att budgetrestriktionen försvagas på den regionala eller lokala nivån och skapa incitament för finansiell expansion.

Enligt vår bedömning förstärks detta resonemang på ett mycket starkt och tydligt sätt av de resultat som redovisas i kapitel 4. De kommuner som fått bifall har i och för sig sämre förutsättningar än avslagskommunerna genom att de uppvisar t.ex. lägre skatteunderlag, högre arbetslöshet, sämre befolkningsutveckling och sämre ekonomi. Samtidigt har de dock en mer omfattande verksamhet. De har t.ex. högre nettokostnader, högre utbudsnivå, högre kostnader än vad som motiveras av de strukturella förutsättningarna och fler anställda. Skattesatsen är också högre i bifallskommunerna än i avslagskommunerna. Det går inte heller att påvisa några påtagliga skillnader vad gäller besparingar eller utförsäljningar mellan bifalls- och avslagskommunerna. De kommuner som fått bifall har vidare en betydligt högre ersättning från kostnadsutjämnningen. En slutsats av detta är enligt revisorernas uppfattning att bifallskommunerna haft svårt att anpassa verksamheten till de ekonomiska förhållanden som råder. Slutsatsen är något mer accentuerad för de ärenden som handlagts av regeringen/Kommundelegationen än för de ärenden som handlagts av Bostadsdelegationen.

Ernst & Young AB gör i huvudsak samma bedömning. Enligt Ernst & Young AB kan förhållandet tyda på att kommuner som påbörjat eller avslutat en omstrukturering av ekonomin inte har fått statligt stöd från regering-

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

.
Bilaga 1

en/Kommundeleagationen. Följaktligen kan det också innebära att kommuner som senarelagt sådana omstruktureringar fått stöd från regeringen/Kommundeleagationen. En annan studie som redovisas i kapitel 4 pekar i samma riktning.

Det finns också anledning att i detta sammanhang beakta att överenskommelserna mellan regeringen och kommunerna/landstingen är diffusa. Om statsbidraget betalas ut utan att kostnadssänkningarna genomförts finns det risk för att en struktur som saknar långsiktig hållbarhet understöds och att den framtida trovärdigheten urholkas. En faktor som kan förstärka detta är att de överenskommelser som Kommundeleagationen träffade uppvisar vissa svagheter. Det gäller fram för allt frånvaron av åtgärdsplaner. En realistisk och tydlig plan skulle vara en del av säkringen av den önskade kostnads-sänkningen. Av de åtgärdsplaner som tagits fram av kommunerna inom ramen för Kommundeleagationens arbete var dock cirka hälften översiktliga eller mycket översiktliga. Kommuner med oklara kostnadssänkande strategier kommer med största sannolikhet att ha svårare att minska kostnaderna än de som har konkreta planer för att genomföra kostnadsminskningen. Eftersom regeringsbeslutet innebär att kommunernas åtgärdsplaner kopplas loss från överenskommelserna kan kommunernas åtaganden få en ännu mindre tyngd. Det kommer därför att krävas en kontinuerlig och detaljerad uppföljning, både från regeringen/den särskilde utredaren och från kommunernas och landstingens revisorer, för att säkerställa att det faktiskt vidtas åtgärder som leder till varaktiga kostnadssänkningar.

En faktor som ytterligare förstärker osäkerheten är att regeringen valt att tidigarelägga 25 procent av utbetalningen av det bidrag som hanteras av regeringen. Enligt Kommundeleagationen var en utbetalning av statsbidraget först efter det att villkoren i överenskommelsen uppfyllts av kommunen eller landstinget en mycket viktig princip för att tydligt markera att ansvaret för genomförandet av de åtgärder som krävs för att nå ekonomisk balans åvilar respektive kommun eller landsting. En utbetalning i efterhand skapar också enligt delegationen ytterligare incitament för att påbörja och genomföra en besluts- och omstruktureringsprocess.

För regeringens del kan det också konstateras att de överenskommelser som träffas är att betrakta som utfästelser från statens sida. Staten åtar sig att, om kommunen genomför vissa åtgärder, lämna ett bidrag. Det finns dock inga formella hinder för att regeringen vid ett senare tillfälle fattar ett nytt beslut om att betala ut bidraget även om åtgärderna inte genomförs, eller om balans inte uppnås. Det kan i detta sammanhang vara värt att poängtera att balans i ekonomin också kan uppnås med metoder som hittills inte prioriterats av regeringen. Balans kan uppnås utan att de överenskomna kostnads-sänkningarna genomförs. Intäkterna, till exempel, kan utvecklas starkare än väntat genom lokala politiska beslut.

Kan strida mot utjämningsystemet

Ett andra motiv till att anslaget bör avvecklas är att det särskilda bidraget till kommuner och landsting kan strida mot principerna för det kommunala utjämningsystemet. I kapitel 4 redovisas en studie som analyserat om stödet

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

Bilaga 1

var förenligt med skatteutjämningsystemets syfte att skapa likvärdiga förutsättningar (s.k. fiskal rättvisa) mellan kommunerna. Enligt studien tenderar de kommuner som sökt bidrag att ha mer påtagliga underskottsproblem än de som inte sökt. Dessa problem är särskilt uttalade hos de kommuner som beviljats bidrag av Kommundelelegationen. De finansiella problemen synes emellertid vara en följd av förhållanden (dvs. hög servicestandard eller personaltäthet) som kommunerna i fråga kunnat och kan påverka. Det är med andra ord helt påverkbara förhållanden (outnyttjade besparings- och effektiviseringsmöjligheter) som ligger bakom de finansiella problemen. Enligt studien uppfyller således inte dessa kommuner det uppställda villkoret om opåverkbara faktorer. Genom att lämna dessa bidrag behandlas inte heller kommunerna, enligt studien, på ett likvärdigt sätt. Andra kommuner, som redan tidigare genomfört liknande besparingar, har inte fått några motsvarande statsbidrag. De kommuner som varit föregångare i besparings- eller effektivitetsarbetet har i stället kunnat drabbas av högre avgifter eller lägre bidrag i kostnadsutjämnningen.

Inga enkla samband mellan strukturella faktorer och kommunernas ekonomi

Ett tredje motiv till att anslaget bör avvecklas är att det är svårt att analysera hur den kommunala ekonomin påverkas av olika strukturella faktorer. Ekonomiska problem som orsakats av sådana faktorer har vid flera tillfällen varit en förutsättning för att stöd ska utgå. När det gäller Kommundelelegationen angavs svag ekonomisk tillväxt i regionen, negativ befolkningsutveckling, obalanser i åldersstrukturen samt behov av infrastrukturinvesteringar som exempel på faktorer som kan försvåra anpassningen av verksamheten till de ekonomiska ramarna. Flera studier visar dock att det inte finns några enkla samband mellan strukturella faktorer och kommunernas ekonomi. En studie som utförts av Svenska kommunförbundet och som redovisas i kapitel 4 visar att sambandet mellan det ekonomiska resultatet och befolkningsutvecklingen är mycket svagt. I studien konstateras att den egna förmågan att anpassa verksamheten till minskande resurser har haft större betydelse för resultatutvecklingen under senare år än någon annan enskild faktor. De kommuner som klarat sig bäst under senare år är de som gjort relativt stora nedskärningar. De som av olika skäl inte har förmått att göra de nödvändiga nedskärningarna har klarat sig sämre. I en bilaga till Långtidsutredningen 1999/2000 har man försökt studera det historiska sambandet mellan kostnader och befolkningsutveckling för några av de kommunala åtagandena. Slutsatsen är att befolkningsutvecklingen i sig inte ger en god bild av hur den faktiska kostnadsutvecklingen (volymutvecklingen) kommer att bli i framtiden. Det finns med andra ord många andra förklaringar till kostnadsutvecklingen inom många sektorer. Förklaringarna återfinns ofta i förändrade politiska ambitioner för verksamheterna. Det kan således vara förknippat med betydande svårigheter att analysera vad ett dåligt ekonomiskt resultat beror på. Som framgått av kapitel 4 kan det många gånger bero på att verksamheten är för stor.

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

Bilaga 1

Kostnadsutjämningen kompenserar redan

Ett fjärde motiv är att kostnadsutjämningen redan kompenserar för vissa strukturella faktorer som angivits som förutsättning för att få stöd. Det gäller i huvudsak svagt befolkningsunderlag, befolkningsminskning och näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder. Det bör påpekas att det kommunala utjämningsystemet är föremål för utredning. Expertgruppen för för- enklad kommunalutjämning (SOU 2000:120) pekar på att det i kostnadsut- jämningen finns ett antal delmodeller som måste bedömas ha mer eller mindre regionalpolitiska inslag och där ersättningsnivåerna i modellerna i allt väsentligt bygger på politiska bedömningar. Det gäller bl.a. faktorerna be- folkningsunderlag, befolkningsminskning, näringsliv och sysselsättning. Gruppen föreslår att dessa delmodeller utgår ur utjämningsystemet. Motsva- rande ersättning till de berörda kommunerna och landstingen bör enligt gruppens mening i stället lämnas i form av regionalpolitiska statsbidrag. Även den andra utredningen, Utjämningsdelegationen (SOU 2000:127), föreslår förändringar. Enligt delegationen bör det göras en bred analys av hur små kommuner, med kraftig befolkningsminskning och ett regionalt utsatt läge, kan ges bra förutsättningar på längre sikt att tillhandahålla en likvärdig vård, omsorg och utbildning. Utjämningsystemet innehåller ett antal fak- torer som ska kompensera för kostnader som hör till den geografiska och regionala strukturen. Därtill kommer att införandetilläggen har stor ekono- misk betydelse för de kommuner som har ett ogynnsamt geografiskt och regionalt läge. Delegationen föreslår därför att regeringen tillsätter en utred- ning med uppdrag att göra en samlad bedömning av vilket ekonomiskt stöd som kan behövas för att kommuner med långsiktigt vikande folkmängd och en utsatt regional position ska kunna upprätthålla en godtagbar kvalitet i den kommunala verksamheten. Delegationen vill också uppmärksamma att de delar av det kommunala utjämningsystemet som utredningen diskuterar till en del befinner sig i gränslandet mellan kommunal utjämning och regional- politik. Om det står klart att ett antal kommuner kommer att behöva ett per- manent ekonomiskt stöd för att kunna tillhandahålla en likvärdig samhälls- service kan det finnas skäl för att hantera de nuvarande geografiska och regionala faktorerna i utjämningsystemet utanför systemet i form av ett särskilt regionalpolitiskt stöd.

Statsbidragen bör ges i generella former

Ett femte motiv är att anslaget inte står i samklang med strävandena att sta- tens bidragsgivning till kommuner och landsting bör ske i generella former. Statsbidragen till kommuner och landsting förändrades kraftigt fr.o.m. 1993. Flertalet av de specialdestinerade statsbidragen avskaffades och ersattes av ett mer generellt regelsystem. Tanken var bl.a. att minska den statliga detalj- styrningen och öka det kommunala ansvaret för verksamhetens utformning och prioritering. Anslaget för särskilda insatser i vissa kommuner och lands- ting kan sägas avvika från intentionerna bakom den omläggning som skett av statsbidragen. Det är specialdestinerat och har inslag som knappast förbättrar planeringsförutsättningarna för kommunerna. Det senare beror naturligtvis

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

·
Bilaga 1

framför allt på att kommunen/landstinget inte på förhand kan avgöra om det kommer att få bidrag eller inte. En orsak som ytterligare försvårar en sådan bedömning är att stora delar av hanteringen av anslaget inte regleras av någon förordning. Med andra ord är hanteringen inte transparent och förutsägbar – ett förhållande som närmast kan få motsatt effekt, dvs. försena eventuella omstruktureringar och kostnadsneddragningar.

Nya ändamål har tillkommit

Ett sjätte motiv är att vissa delar av anslagets fördelning på ändamål inte anges i budgetpropositionen. Ett flertal användningsområden har tillkommit löpande under budgetåren, dvs. det har delvis använts som ett anslag för oförutsedda utgifter. Användningen har i och för sig anmälts till riksdagen, men det finns stor risk för att ändamål som inte genomgår en normal budgetprövning leder till ökade utgifter (förslag om detta redovisas nedan).

Liknande stöd har avvecklats

Ett sjunde motiv är att tidigare stöd av liknande typ avvecklats efter en relativt kort period. Det gäller t.ex. stöd som fördelades av Bankstödsnämnden och den s.k. industriakuten. Vid bägge dessa stödtyper fördes en omfattande diskussion om stödets inverkan på incitamentsstrukturen. Bankstödsnämndens verksamhet följdes också av ett regelsystem för ökad kontroll och system för att påverka incitamenten i riktning mot en större grad av ansvarstagande, t.ex. inlåningsförsäkring och kapitaltäckningsregler.

Finansieras av kommuner som anpassat verksamheten

Avslutningsvis kan det påpekas att anslaget finansieras med medel som i annan form skulle ha överförts till kommuner och landsting. Medborgare i kommuner och landsting som anpassat verksamheten till de rådande ekonomiska förhållandena kan således få finansiera kommuner och landsting där detta inte skett.

Öka det finansiella ansvaret och minska risktagandet

Förslag: Regeringen bör få i uppdrag att utreda alternativ som inte har påtagliga budgetmässiga konsekvenser. Det gäller framför allt alternativ som kan öka kommunernas/landstingens finansiella ansvar och som leder till ett minskat risktagande.

Tillväxten i den svenska ekonomin har under senare år utvecklats gynnsamt. Under åren 1999 och 2000 har BNP ökat med 4,1 respektive 3,6 procent. Detta är historiskt sett en mycket god utveckling av tillväxten. Av budgetpropositionen för 2001 framgår att återhämtningen i den svenska ekonomin bl.a. har inneburit att utrymme skapats för en höjning av statsbidragen till kommuner och landsting. Statsbidragen 2001, exklusive regleringar, har

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

.
Bilaga 1

höjts med närmare 26 miljarder kronor i förhållande till 1996 års nivå. Det framgår vidare att de kommunala skatteintäkterna ökat förhållandevis kraftigt under de senaste åren, inte minst tack vare den goda sysselsättningsutvecklingen. Inkomsterna i kommunsektorn förväntas även öka relativt kraftigt de kommande åren. Det finansiella sparandet bedöms vara tillräckligt högt för att primärkommunerna ska klara balanskravet från 2000, medan landstingen beräknas uppfylla kraven på ekonomisk balans först 2001.

Trots den goda ekonomiska utvecklingen har det emellertid funnits ett antal kommuner och landsting med ekonomiska problem som ansetts ha behov av statligt stöd. Under 2000 har ca 60 kommuner och landsting fått ekonomiskt stöd. Det gäller då kommuner och landsting som bedömts ha svårigheter att uppnå balanskravet och kommuner som haft stora åtaganden i kommunala bostadsföretag.

De statliga insatserna ska leda till besparingar och omstruktureringar som innebär en godtagbar och sund ekonomisk utveckling i de kommuner och landsting som fått stöd. De avtal som regeringen/Kommundelagationen slutit med kommuner/landsting är dock i många fall påfallande översiktliga och diffusa och kan leda till att det blir svårt att säkerställa att det faktiskt vidtas åtgärder som leder till varaktiga kostnadsänkningar. Det är naturligtvis inte heller osannolikt att en sämre ekonomisk utveckling kan leda till krav på ytterligare stödinsatser. Trots allt har de senaste årens höga tillväxttakt inneburit att ett stort antal kommuner och landsting fått stöd.

Enligt revisorernas bedömning behöver dock inte alltid ekonomiskt stöd vara en förstahandslösning. Som redan framgått är anslaget knappast förenligt med idén om fullt kommunalt ansvarstagande. Det kan därmed också inbjuda till finansiellt risktagande. Det är inte ovanligt att olika former av statliga bidrag påverkar incitament och beteenden hos dem som får bidragen. En typ av incitamentsproblem hänger, som redan framgått, samman med att staten ställer ut olika former av garantier. Exempelvis kan anslaget för särskilda insatser uppfattas som en form av garanti för att täcka kommunala förluster. Vetskapen att staten explicit eller implicit ställer en sådan finansiell garanti kan öka kommunernas risktagande. Det förefaller också i viss mån ha skett. Framför allt gäller att kommuner med ett stort utbud har fått stöd.

Det finns därför, enligt revisorernas mening, anledning att analysera det kommunala regelverket och dess effekter på det kommunala beteendet. Ett regelsystem som förbättrar incitamenten för kommuner/landsting att ta ett finansiellt ansvar och som leder till ett minskat risktagande hos dessa är att föredra.

Ett område som är särskilt viktigt att analysera i detta sammanhang är kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning. I kommunallagen finns en bestämmelse om god ekonomisk hushållning. En budget i balans är minimikravet för ekonomin i en kommun eller ett landsting. För att motsvara kravet på god ekonomisk hushållning räcker det i de flesta fall inte med att intäkterna bara täcker kostnaderna. För att kravet på god ekonomisk hushållning ska uppfyllas bör resultatet i normalfallet ligga på en nivå som reellt sett konsoliderar ekonomin. Om synnerliga skäl föreligger kan avsteg göras från kravet på en budget i balans. Det är dock upp till varje kommun eller landsting att tolka vad som kan inrymmas i begreppet synnerliga skäl, och det

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

Bilaga 1

finns vidare inga sanktionsmöjligheter mot kommuner eller landsting som inte lever upp till kravet på en ekonomi i balans. Regeringen tillkallade i april 2000 en utredare för att utreda vissa frågor rörande kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning (dir. 2000:30). Enligt direktiven ska utredaren bl.a. göra en översyn av bestämmelserna om god ekonomiskushållning och dess tillämpning och utreda hur balanskravet kan förtydligas och modifieras. I det senare ligger bl.a. att utredaren ska överväga behovet av regler för en situation där en kommun eller ett landsting inte lever upp till kravet på en budget och ekonomi i balans.

Enligt revisorernas uppfattning är det värdefullt att en utredning tillsatts som ska hantera dessa frågor. Kommuner och landsting som hittills inte levt upp till kravet på en ekonomi i balans har dock som framgått i många fall fått statligt stöd. Utredningen har dock inte i uppdrag att analysera hur dess förslag ställer sig till tidigare statliga ingrepp i form av t.ex. Kommundelegationens verksamhet. Den har inte heller i uppdrag att konkret lämna förslag på hur staten ska agera om det ånyo uppkommer en liknande situation, dvs. den situation som varit föremål för denna granskning. Enligt revisorernas bedömning bör utredningen få tilläggsdirektiv där det ingår att analysera den typen av frågor och där utgångspunkten bör vara att statliga ingrepp inte bör få budgetmässiga konsekvenser. Ett alternativ är naturligtvis att tillsätta en särskild utredning.

Den kommunala budgetprocessen är vidare relativt svagt reglerad. Det finns förvisso ett krav på ekonomisk balans. Balanskravet innebär att budgeten varje år ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Ett eventuellt negativt resultat vid räkenskapsårets slut ska återställas inom två år. I övrigt innehåller dock inte kommunallagen mer än några paragrafer som i huvudsak reglerar tidtabellen för kommunens budgetarbete. Det finns dock mycket som tyder på att en stram budgetprocess leder till en starkare budgetdisciplin, åtminstone på nationell nivå. Det finns därför skäl att överväga eller analysera om det inte är motiverat att reglera den kommunala budgetprocessen noggrannare för att åstadkomma en starkare finansiell disciplin.

Utgiftsområde 25 bör renodlas

Förslag: Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner bör endast omfatta anslagen 91:1 Generellt statsbidrag till kommuner och landsting, 91:3 Statligt utjämningsbidrag till kommuner och landsting och 91:4 Bidrag till Rådet för kommunal redovisning. Utgifter för ändamål som inte kan hänföras till dessa tre anslag bör äskas under respektive politikområde.

Anslaget 91:2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting har som tidigare framgått utnyttjats för 12 olika ändamål. Drygt 3,7 miljarder kronor, eller närmare 60 procent, har fördelats till kommuner med särskilt svåra ekonomiska problem och som ansökt om stöd. Det gäller stöd som fördelats av regeringen (efter särskild ansökan och efter särskild beredning av Kommundelegationen) och Bostadsdelegationen. Ungefär 2,7 miljarder kronor har fördelats till andra ändamål. Det gäller t.ex. utbildningsinsatser,

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

Bilaga 1

insatser för flyktingar, hiv/aidsverksamhet, katastrofinsatser, stöd och service till funktionshindrade, nedläggningar i försvaret och konsumentåtgärder.

Vissa delar av anslagets fördelning på ändamål anges inte i budgetpropositionen. Ett flertal användningsområden har därför tillkommit löpande under budgetåren, dvs. anslaget har delvis använts som ett anslag för oförutsedda utgifter. Användningen har i och för sig anmälts till riksdagen, men dessa utgifter har inte genomgått en normal budgetprövning. Dessa användningsområden ingår därmed inte i den årliga budgetprövningen på samma sätt som normala anslag. De aktualiseras således ej på samma sätt som andra utgiftsanslag i den årliga budgetprövningen och blir i princip inte föremål för förnyade beslut inför varje budgetår.

Enligt revisorernas uppfattning finns det stor risk för att ändamål som inte genomgår en normal budgetprövning leder till ökade utgifter. Ett anslag som har karaktären av oförutsedda utgifter kan till och med skapa behov som inte annars skulle tillgodoses eller diskuteras. Det finns vidare inga egentliga skäl till varför användningsområden som t.ex. hiv/aidsverksamhet eller nedläggningar i försvaret inte bör äskas och prövas inom respektive politikområde. Enligt revisorernas bedömning bör därför utgiftsområde 25 koncentreras till generella statsbidrag, utjämningsbidrag och bidrag till Rådet för kommunal redovisning. Utgifter för ändamål som inte kan hänföras till dessa tre anslag bör äskas under respektive politikområde.

Uppföljningen bör preciseras och ske av en myndighet

Förslag: Uppföljningen av Kommundelegationens arbete bör ske av en myndighet.

Regeringen bör redovisa hur uppföljningen av Bostadsdelegationens arbete ska organiseras.

Regeringen har tillkallat en särskild utredare med uppdrag att följa upp och stödja de kommuner och landsting vars ansökningar beretts av Kommundelegationen och som av regeringen beviljats bidrag. Enligt revisorernas uppfattning bör uppföljningen hanteras av en myndighet. Detta innebär en tydligare reglering av uppgiften och bidrar till att skapa större kontinuitet och en mer oberoende ställning i förhållande till uppgiften att säkerställa gjorda avtal och att bidra till att överenskomna kostnadsänkningar genomförs. Att hjälpa kommuner och landsting att komma till rätta med en för hög kostnadsnivå kräver ett stort mått av tydlighet. En myndighet har sannolikt större möjligheter, utifrån sina instruktioner, att hantera denna process. Exempelvis lyckades inte Kommundelegationen, som hade formen av en kommitté, att presentera entydiga åtgärdsplaner.

Bostadsdelegationen har också slutit ett stort antal avtal med kommuner. Det har dock hittills inte presenterats någon lösning för hur uppföljningen av dessa avtal ska organiseras. Regeringen bör därför presentera en sådan lösning.

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

Bilaga 1

Referenser

- Bostadsdelegationen (2000a), *Årsredovisning 1999*.
- Bostadsdelegationen (2000b), *Budgetunderlag för budgetåren 2001–2003*.
- Bostadsdelegationen (2001), *Årsredovisning 2000*.
- Bostadsutskottets betänkande 1997/98:BoU10, *Bostadspolitiken*.
- Bucht, C., Bylund, J. och Norlin, J. (2000), *En åldrande befolkning – konsekvenser för svensk ekonomi*, Bilaga 9 till Långtidsutredningen 1999/2000, Fritzes, Stockholm.
- Dahlberg, M. och Johansson, E. (1999), *On the Vote Purchasing Behavior of Incumbent Governments*, Uppsala universitet, Nationalekonomiska institutionen, Working Paper 1999:24.
- Dahlberg, M. och Pettersson, P. (1999), *Decentralization, Fiscal Discipline, and the Bailout Problem. The Case of Sweden*, Uppsala universitet, Nationalekonomiska institutionen, stencil.
- Ds 1998:39, *Gula boken. Handläggningen av ärenden i Regeringskansliet*.
- Ds 2000:27, *Vad kostar det att regera? En studie av Regeringskansliets dimensionering nu- och i framtiden*.
- Ds 2000:48, *Snabbt och riktigt, utvalt och viktigt – förslag till kommunal databas*.
- Finansutskottets betänkande 1996/97:FiU15, *Den kommunala redovisningen*.
- Finansutskottets betänkande 1999/2000:FiU3, *Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner*.
- Finansutskottets betänkande 1999/2000:FiU29, *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*.
- Finansutskottets betänkande 2000/01:FiU3, *Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner*.
- Jonsson, E. (2000), *Kommun- eller bostadsaktens bidrag – är de förenliga med fiskal rättvisa?*, Institutet för kommunal ekonomi, IKE 2000:98.
- Kommittédirektiv 1999:65, *Delegation för stöd till vissa kommuner och landsting med svårigheter att klara balanskravet*.
- Kommittédirektiv 2000:30, *Översyn av kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning m.m.*
- Kommittédirektiv 2000:71, *Uppföljning av Kommundelegationens ärenden*.
- KommunAktuellt (2000), *Balanskravet problem för var femte kommun*.
- Kommundelegationen (2000), *Slutrapport från delegationen för stöd till vissa kommuner och landsting med svårigheter att klara balanskravet*.

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

.
Bilaga 1

Konstitutionsutskottets betänkande 1996/97:KU25, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.

Konstitutionsutskottets betänkande 1999/2000:KU20, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.

Konstitutionsutskottets betänkande 2000/01:KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.

Lindbeck, A., Molander, P., Persson, T., Petersson, O. och Swedenborg, B. (2000), *Politisk makt med oklart ansvar*, Ekonomirådets rapport 2000, SNS Förlag.

Petersson Lidbom, P. (2000), *Elections, Party Politics and Economic Policy*, Institute for International Economic Studies, Stockholm University, Monograph Series No. 40.

Regeringens proposition 1994/95:150, *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1995/96, m.m.*

Regeringens proposition 1995/96:150, *Ekonomisk vårproposition med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, m.m.*

Regeringens proposition 1995/96:222, *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, finansiering, m.m.*

Regeringens proposition 1996/97:1, *Budgetpropositionen för 1997*.

Regeringens proposition 1996/97:52, *Den kommunala redovisningen*.

Regeringens proposition 1996/97:150, *1997 års ekonomiska vårproposition*.

Regeringens proposition 1997/98:1, *Budgetpropositionen för 1998*.

Regeringens proposition 1997/98:119, *Bostadspolitik för hållbar utveckling*.

Regeringens proposition 1997/98:150, *1998 års ekonomiska vårproposition*.

Regeringens proposition 1998/99:1, *Budgetpropositionen för 1999*.

Regeringens proposition 1998/99:100, *1999 års ekonomiska vårproposition*.

Regeringens proposition 1999/2000:1, *Budgetpropositionen för 2000*.

Regeringens proposition 1999/2000:100, *2000 års ekonomiska vårproposition*.

Regeringens proposition 2000/01:1, *Budgetpropositionen för 2001*.

Regeringens skrivelse 1996/97:51, *Vissa frågor om den kommunala ekonomin*.

Regeringens skrivelse 1999/2000:102, *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*.

Regeringens skrivelse 1999/2000:150, *Årsredovisning för staten 1999*.

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

.
Bilaga 1

Riksdagens revisorer (1999a), *Anslag till regeringens och Regeringskansliets disposition, Förstudie 1999/2000:3.*

Riksdagens revisorer (1999b), *Statligt stöd till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling, Rapport 1998/99:8.*

Riksdagens revisorer (1999c), *Svenska miljöinsatser i Baltikum, Granskningspromemoria 1998/99:1).*

Riksdagens revisorer (2000a), *Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting, Förstudie 1999/2000:17.*

RRV (1999a), *De lokala investeringsprogrammen i praktiken – en uppföljning av kommunernas arbete, RRV 1999:37.*

RRV (1999b), *Miljarden som försvann. En granskning av kretsloppsprogrammet, RRV 1999:28.*

RRV (1999c), *Riksrevisionsverkets årliga rapport 1999 till regeringen, RRV 1999:22.*

SOU 1995:93, *Omprövning av statliga åtaganden, Fritzes, Stockholm.*

SOU 1998:91, *Nya grepp – kommunal förnyelse och kompetensutveckling, Fritzes, Stockholm.*

SOU 2000:120, *Förenklad kommunal utjämning, Betänkande av Expertgruppen för förenklad kommunal utjämning, Fritzes, Stockholm.*

SOU 2000:127, *Rättvis kommunal utjämning, Slutbetänkande av Utjämningsdelegationen, Fritzes, Stockholm.*

Statskontoret (1998), *Kunskapslyftet som modell och metod – adhocрати eller byråkrati, 1998:20.*

Svenska kommunförbundet (2000a), *Kommunernas ekonomiska läge, Oktober 2000.*

Svenska kommunförbundet (2000b), *Växa och krympa – flyttströmmarna, utjämningen och de kommunalekonomiska konsekvenserna.*

Svenska Naturskyddsföreningen (1998), *Konsten att använda 5,4 miljarder – En kritisk granskning av stödet till de lokala investeringsprogrammen för hållbar utveckling, Rapport 9423/98.*

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

.
Bilaga 1

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

.
Bilaga 1

Bilaga 1 Anslagets omfattning och syfte

Omfattning

Anslaget för bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting infördes ursprungligen som ett *tillfälligt* stöd. Det har dock närmast fått karaktären av ett permanent anslag. Nedan redovisas kortfattat hur anslaget har utvecklats.

Inledningsvis avsattes 400 miljoner kronor för 1996. I 1996 års ekonomiska vårproposition (prop. 1995/96:150) gjordes bedömningen att regeringen även fortsättningsvis borde ha tillgång till de extra resurser som de särskilda medlen utgjorde, bl.a. mot bakgrund av de ekonomiska problem som vissa kommuner kunde få till följd av att stora borgensåtaganden måste infrias.

I budgetpropositionen för 1997 (prop. 1996/97:1) konkretiserades bedömningen i vårpropositionen, och det föreslogs att 400 miljoner kronor skulle avsättas till anslaget för budgetåret 1997. Regeringen bedömde att medel skulle behöva anslås även för åren 1998 och 1999.

I 1997 års ekonomiska vårproposition (prop. 1996/97:150) bedömde regeringen att det fortfarande fanns kommuner och landsting som på grund av speciella omständigheter kunde hamna i en särskilt svår ekonomisk situation. Regeringen föreslog i tilläggsbudgeten en ökning av anslaget med 200 miljoner kronor för år 1997. För åren 1998 och 1999 bedömdes behoven till 800 miljoner kronor respektive 600 miljoner kronor, dvs. en höjning med 400 miljoner kronor respektive 200 miljoner kronor. De ökade anslagen för 1997–1999 ingick som en del av höjningen av statsbidragen till kommuner och landsting. Av budgetpropositionen för 1998 (prop. 1997/98:1) framgick att anslaget för 1998, på grund av olika omdisponeringar, kom att uppgå till 736,6 miljoner kronor.

I 1998 års ekonomiska vårproposition (prop. 1997/98:150) föreslogs en ytterligare ökning av statsbidragen för kommuner och landsting. Av bidragshöjningen för 1998 avsattes 400 miljoner kronor för särskilda insatser. Det sammanlagda beloppet för särskilda insatser 1998 uppgick därigenom till 1 137 miljoner kronor. Regeringen ansåg att det även för 1999 borde avsättas 400 miljoner kronor för särskilda insatser, dvs. totalt 1 000 miljoner kronor. För åren 2000 och 2001 borde 700 miljoner kronor av tillskotten för respektive år (de ökade statsbidragen) avsättas för särskilda insatser. Därigenom skulle sammanlagt 1 100 miljoner kronor per år avsättas för ändamålet.

I budgetpropositionen för 1999 (prop. 1998/99:1) ansåg regeringen fortfarande att det fanns kommuner och landsting som på grund av speciella omständigheter kunde hamna i en särskilt svår ekonomisk situation. Regeringen ansåg att en stor del av medlen för särskilda insatser borde användas för stöd till kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet. Totalt uppgick anslaget för 1999 till 1 014 miljoner kronor. Riksdagen beslutade på tilläggsbudget i samband med den ekonomiska vårpropositionen 1999 (1998/99:100) om en engångsvis minskning av anslaget med 40 miljoner kronor.

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

.
Bilaga 1

Av 1999 års ekonomiska vårproposition (1998/99:100) framgår att regeringen betonade vikten av att balanskravet för kommuner och landsting uppnås redan från år 2000. De beslutade och i vårpropositionen aviserade ökningarna av statsbidragen, de ytterligare skatteinkomster som tillförs sektorn samt en förbättrad samhällsekonomisk utveckling lade, enligt regeringen, en god grund för kommuner och landsting att klara kravet på en ekonomi i balans utan att kommunernas och landstingens skatteuttag skulle behöva höjas. Det framgår vidare att regeringen även i fortsättningen avsåg att noga följa utvecklingen och inleda en dialog med de kommuner och landsting som av någon anledning kunde få problem att nå balans i ekonomin om vilka åtgärder de kunde vidta.

I budgetpropositionen för 2000 (prop. 1999/2000:1) betonades vikten av fortsatta omstruktureringar. Det pekades på att omstruktureringsarbetet även var av stor betydelse för möjligheterna att nå det lagstadgade balanskravet för kommuner och landsting (här redovisades att regeringen tillsatt Kommundelegationen, se avsnitt 2.2). Regeringen gjorde bedömningen att det även under de närmaste åren fanns behov av särskilda medel för kommuner och landsting med en särskilt svår ekonomisk situation. De medel som avsattes framöver för bidrag till särskilda insatser behövdes både för att stödja kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet och för att stödja kommuner och landsting som av andra yttre strukturella orsaker har svårt att nå balans i ekonomin. För 2000 föreslog regeringen att anslaget skulle ökas med 117,5 miljoner kronor till 1 091,5 miljoner kronor. Regeringen avsåg att för 2001 engångsvis höja anslaget med 700 miljoner kronor, utöver vad som tidigare aviserats. För 2002 beräknades anslaget till 671 miljoner kronor.

I budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:1) bedömde regeringen att bidraget borde höjas engångsvis med 700 miljoner kronor under 2001 (till detta kommer en viss överföring från anslaget Generellt statsbidrag till kommuner och landsting, se avsnitt 2.2). För åren 2002 och 2003 beräknades anslaget 1 007 miljoner kronor respektive 665 miljoner kronor. I propositionen redovisades att Kommundelegationen upphört och att Bostadsdelegationen beräknades avslutas under 2001.

Syftet med anslaget

Anslaget infördes ursprungligen för att tillfälligt hantera problem i samband med införandet av det nya utjämningsystemet för kommunerna. Syftet har sedan dess ändrat karaktär och gått i riktning mot ett stöd till kommuner och landsting som på grund av speciella omständigheter kan hamna i en särskilt svår ekonomisk situation. Anslaget har dock även utnyttjats för ett flertal andra användningsområden. Nedan redovisas kortfattat hur anslaget har utnyttjats.

Omstruktureringsprojekt

I propositionen Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000 (prop. 1995/96:222) ansåg regeringen att högst 200 miljoner kronor av de medel som avsatts för särskilda åtgärder för 1996 engångsvis även borde få

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

Bilaga 1

användas för omstruktureringsprojekt. Det gällde projekt som kommuner och landsting genomför med syfte att underlätta den omstrukturering som måste ske för att åstadkomma en verksamhet som motsvarade den ekonomiska situationen. En kommitté skulle inom de ramar som regeringen angav besluta om tilldelning av medel efter ansökningar från enskilda kommuner och landsting. Resultatet av denna projektverksamhet har avrapporterats i betänkandet Nya grepp – kommunal förnyelse och kompetensutveckling (SOU 1998:91). De projekt som genomfördes omfattade enligt kommittén i stor utsträckning olika typer av kompetenshöjande insatser.

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

Bilaga 1

Insatser för flyktingar

I en skrivelse till riksdagen (skr. 1996/97:51) i oktober 1996 redovisade regeringen att den engångsvis skulle komma att göra vissa insatser för de kommuner som hade en särskilt stor andel flyktingar, bl.a. på grund av en stor sekundärinflyttning från andra kommuner. Dessa kommuner hade fått höga kostnader främst för socialbidrag till följd av att arbetslösheten drabbat flyktingar extra hårt. Det framgick av skrivelsen att regeringen ansåg att insatserna för kommuner som riskerade att få en särskilt svår ekonomisk situation till följd av att de hade en mycket stor andel flyktingar och hög arbetslöshet bland dessa, låg inom ramen för ändamålet med anslaget för särskilda insatser. Insatserna finansierades dels med de 200 miljoner kronor som fanns avsatta för 1996, dels med högst hälften av de 400 miljoner kronor som föreslagits för 1997. Under 1998 utnyttjades ytterligare ca 250 miljoner kronor för detta ändamål.

Förebyggande hiv/aidsverksamhet

I budgetpropositionen för 1998 (prop. 1997/98:1) avsattes 90 miljoner kronor för att användas för bidrag till kommuner och landsting i storstadsområdena för förebyggande hiv/aidsverksamhet²⁰ (varav 20 miljoner kronor utgjorde en överföring från utgiftsområde 9).

För budgetåret 1999 avsattes 84 miljoner kronor av anslaget för bidrag till förebyggande hiv/aidsverksamhet i kommuner och landsting i storstadsområdena (14 miljoner överfördes från utgiftsområde 9). För år 2000 anvisades återigen 84 miljoner kronor. I regeringens budgetförslag för 2001 beräknades inte särskilda medel för detta ändamål. Finansutskottet ville dock även under 2001 värna om de verksamheter som byggts upp varför högst 84 miljoner

²⁰ I den ekonomiska vårpropositionen aviserades att utgifterna för insatserna mot aids inom utgiftsområde 9 skulle reduceras med 70 miljoner kronor fr.o.m. 1998. Regeringen uttalade också att statens stöd till kommunernas och landstingens hiv-preventiva arbete skulle anses ingå i det generella statsbidraget. Av budgetpropositionen för 1998 framgår emellertid att för att underlätta avvecklingen av en del av det specialdestinerade bidraget och för att värna den verksamhet som byggts upp i samarbete mellan kommuner, landsting och frivilliga organisationer föreslås för 1998 att 90 miljoner kronor avsätts av anslaget för särskilda insatser, för att användas för bidrag till kommuner och landsting i storstadsområdena för förebyggande hiv/aidsverksamhet.

kronor föreslogs få användas för det hivpreventiva arbetet i storstadsregionerna (2001/01:FiU3). Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

Bostadsdelegationen

Den 1 juli 1998 inrättade regeringen i enlighet med riksdagens beslut Delegationen för stöd till vissa kommuner med bostadsåtaganden (prop. 1997/98:119, bet. 1997/98:BoU10, rskr. 1997/98:306). Bostadsdelegationen ska tillfälligtvis hantera frågor om stöd till kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet. I delegationens uppgifter ingår att bereda ärenden om stöd, överlägga med enskilda kommuner om lämpliga åtgärder och krav samt samordna olika insatser. Delegationen och dess uppgifter beskrivs detaljerat i kapitel 3.

Kommundelegationen

I november 1999 tillkallade regeringen en särskild delegation (dir. 1999:65) för att hantera bidrag till kommuner och landsting. Delegationen för stöd till vissa kommuner och landsting med svårigheter att klara balanskravet (Kommundelegationen) fick till uppgift att inför regeringens beslut bereda ärenden om ekonomiskt stöd till vissa kommuner och landsting för åtgärder i syfte att nå ekonomisk balans. Medel under anslaget för särskilda insatser avsågs användas för att stödja de berörda kommunerna. Dessutom avsågs medel som skulle återvinnas genom försäljning av aktierna i Haninge Holding AB kunna användas för bl.a. detta ändamål.²¹ Kommundelegationen lämnade sin slutrapport till regeringen den 30 juni 2000. Delegationen och dess uppgifter beskrivs närmare i kapitel 3.

Översvämningarna i juli 2000

I tilläggsbudget för 2000 (prop. 2000/01:1) bedömde regeringen att högst 100 miljoner kronor av anslaget behövde användas för att bistå kommuner som haft betydande kostnader till följd av översvämningarna i juli 2000. Utan ett sådant stöd fanns det enligt propositionen risk för att verksamheten i berörda kommuner kunde påverkas negativt. Regeringen fattade i december 2000 beslut om att fördela 49 miljoner kronor till 15 kommuner (beslut om ersättning till följd av räddningstjänstkostnader meddelas senare).

²¹ I budgetpropositionen (prop. 1999/2000:1) redovisas att enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten ska en försäljningsinkomst av detta slag redovisas mot en inkomsttitel om inte riksdagen beslutar annat (30 §). Vidare ska en utdelningsinkomst som beräknas av riksdagen redovisas mot en inkomsttitel (9 §). Det framgår vidare att regeringen med avsteg från de normala förfarandena föreslår att försäljningsinkomsterna vid försäljningen och utdelning av det överskott som kan uppkomma vid avvecklingen av fastigheter i stället redovisas mot anslaget A2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting eftersom bidraget till Haninge kommun utbetalats från detta anslag. Medlen kan på så sätt, i enlighet med vad regeringen tidigare aviserat, återföras till kommunsektorn. Förfarandet mötte viss kritik vid behandlingen i finansutskottet. Utskottet tillstyrkte emellertid förslaget i propositionen (1999/2000:FiU3).

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

.
Bilaga 1

Andra katastrofer

Under första halvåret 2000 beslutade regeringen att Göteborgs kommun skulle erhålla 90 miljoner kronor för att täcka kostnader till följd av diskotekbranden.

Genom beslut av regeringen 1999 fick Trosa kommun 6,1 miljoner kronor i bidrag på grund av raset i Vagnhärad.

Kommunkontosystemet

Enligt tilläggsbudgeten för 2000 behöver det s.k. kommunkontosystemet (systemet reglerar kommuners och landstings ingående moms) analyseras ytterligare. Analysen gäller bl.a. att förklara de stora variationerna i utbetalningar som föreligger mellan olika kommuner. Ett utvecklingsarbete behöver vidare inledas i syfte att stärka möjligheterna till uppföljning och kontroll av systemet. För detta ändamål bedömdes 1,5 miljoner kronor av anslaget behöva användas.

Omställningsbidrag för landsting

I propositionen Vissa kommunalekonomiska frågor (prop. 1999/2000:115) föreslog regeringen att ett omställningsbidrag inrättas för de landsting som haft en stor befolkningsminskning under en femårsperiod. Omställningsbidraget ska finansieras med medel från anslaget Bidrag för särskilda insatser i vissa kommuner och landsting. Omställningsbidraget kommer att utgå 2001 och 2002 och beräknas uppgå till 150 miljoner kronor per år. Regeringen fattade i december beslut om att fördela drygt 153 miljoner kronor till 7 landsting för 2001.

Stöd och service till vissa funktionshindrade

Ett statsbidrag avses införas 2001 och 2002 som en övergångslösning, i avvaktan på en långsiktigt hållbar lösning, för att kompensera kommuner som har höga kostnader för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS (prop. 1999/2000:115). Statsbidraget beräknas uppgå till 350 miljoner kronor per år och finansieras med medel från det anslag som är föremål för denna granskning. Samtidigt förs 350 miljoner kronor till detta anslag från anslaget Generellt statsbidrag till kommuner och landsting. Statsbidraget fördelas av regeringen.

För särskilt kostnadskrävande insatser enligt LSS avses vidare ett särskilt statsbidrag införas 2001 och 2002 som kommuner kan ansöka om (prop. 1999/2000:115). Det särskilda bidraget beräknas uppgå till 100 miljoner kronor per år och fördelas av Socialstyrelsen efter ansökan från kommuner.

Statsbidragen är tillfälliga under 2001 och 2002. Regeringen avser att tillätta en parlamentarisk utredning som ska lägga förslag om en permanent nationell utjämning av LSS-kostnader som kan träda i kraft 2003.

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

.
Bilaga 1

Konsumentåtgärder

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:1) att 8 miljoner kronor från detta anslag tillfälligt för 2001 bör överföras till utgiftsområde 24 Näringsliv, anslaget 40:2 Konsumentverket. Åren 2002 och 2003 bör 6 miljoner kronor föras till samma anslag. Medlen ska bl.a. användas för att stödja den kommunala konsumentvägledningen.

Ytterligare 3,8 miljoner kronor förs tillfälligt för 2001 till utgiftsområde 24 Näringsliv, anslaget 40:6 Konsumentbefrämjande åtgärder. Medlen ska användas dels till stöd till konsumentorganisationer, dels för projektstöd.

Nedläggningar i försvaret

Regeringen beslöt den 8 december 2000 att bevilja Sollefteå kommun ett stöd på 95,4 miljoner kronor för kostnader i samband med nedläggningen av Sollefteå garnison.

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

·
Bilaga 1

Sammanfattning av remissyttranden över rapport 2000/01:9 Akut- eller långvård? – statens stöd till kommuner med ekonomiska problem

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Följande remissinstanser har yttrat sig:

Regeringskansliet (Finansdepartementet), Statskontoret, Statens bostadskreditnämnd (BKN), Bostadsdelegationen, Institutet för kommunal ekonomi, Ekonomiförvaltningsutredningen, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Sveriges Fastighetsägareförbund, Arvidsjaurs kommun, Forshaga kommun, Gällivare kommun, Härnösands kommun och Malungs kommun.

Följande remissinstanser har inte yttrat sig:

Arjeplog kommun, Boxholms kommun, Nora kommun, Robertsfors kommun, Storfors kommun, Åtvidabergs kommun, Överkalix kommun och Kommunalekonomiska föreningen har beretts tillfälle att yttra sig men inte inkommit med något yttrande.

Härutöver har Svensk KommunRating AB inlämnat yttrande över rapporten.

1 Allmänna synpunkter

Statens bostadskreditnämnd (BKN) instämmer i vad Bostadsdelegationen anför. Några BKN specifika synpunkter framförs inte.

Bostadsdelegationen har inga invändningar mot rapportens redovisning av delegationens uppdrag, organisation och arbetssätt, inklusive fördelningsprocessen och avtalen (kapitel 5). Delegationen delar vidare revisorernas uppfattning att en bedömning av måluppfyllelsen sannolikt inte är möjlig att genomföra med enbart de data som myndigheten är skyldig att redovisa enligt årsredovisningsförordningen (1996:882) – för det krävs i stället speciella utvärderingar.

Institutet för kommunal ekonomi (IHE) instämmer i revisorernas slutsatser.

Sveriges Fastighetsägareförbund anser att privata företag för sin verksamhet är helt beroende av hur det kommunala bostadsföretaget styrs och sköts samt hur det sätter sina hyror. Därför är det av centralt intresse om det kommunala företaget bedrivs med sådant offentligt stöd som inte tillkommer privata företag. Enligt förbundet påverkas kommunernas förutsättningar att ge sådana stöd i hög grad av de stöd som nämns i rapporten. Förbundet stöder revisorernas förslag till åtgärder för att få en önskvärd hantering av de olika stödformerna. Förbundet vill dock framhålla att revisorernas förslag endast kan lösa vissa hanteringsproblem. För beslut om stödåtgärder av aktuellt slag borde kravet vara att syfte, mål, administration etc. ska anges så tydligt att det kan uttryckas i författningstext. Då kan domstolar eller myndigheter anförtros administrationen av stöden.

Bilaga 2

2 Avveckla anslaget successivt

I rapporten föreslår Riksdagens revisorer att anslaget 91:2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting bör avvecklas fr.o.m. 2004.

Enligt *Finansdepartementet* bedöms resultatutvecklingen för kommunsektorn som helhet ligga på en sådan nivå att flertalet kommuner och landsting bör klara balanskravet de närmaste åren. Departementet vill dock peka på att det finns en stor spridning i resultaten mellan enskilda kommuner och landsting. Det är därför högst sannolikt att det även i framtiden kommer att finnas kommuner och landsting som, på grund av speciella omständigheter, kan hamna i en särskilt svår ekonomisk situation. Mot bakgrund av detta finns det, enligt Finansdepartementet, en påtaglig risk för att det även i framtiden kommer att finnas ett behov av att avsätta medel till särskilda insatser i kommuner och landsting. Finansdepartementet framhåller att det stora flertalet kommuner som sökt stöd från anslaget har fått avslag på sin ansökan. Enligt departementet sker det en noggrann och restriktiv prövning innan ett eventuellt stöd betalas ut. En begäran om stöd prövas mot kommunens egna ekonomiska förutsättningar. Endast kommuner med en särskilt svår ekonomisk situation kommer därför i fråga för stöd. En ytterligare förutsättning är att de förhållanden som ligger bakom kommunens svaga ekonomi inte är sådana att de på kort sikt kan påverkas av kommunen själv och att kommunen vidtagit nödvändiga åtgärder för att komma till rätta med sin ekonomiska situation. Enligt departementet är vidare de avtalade bestämmelserna om under vilka förutsättningar det överenskomna bidraget ska utbetalas tydliga. För att bidrag ska utbetalas krävs ekonomisk balans i respektive kommun/landsting samt att en i avtalet exakt angiven, reglerad sänkning av bruttokostnaden genomförts.

Statskontoret tillstyrker revisoreernas förslag att anslaget avvecklas fr.o.m. 2004.

Bostadsdelegationen anser att rapportens analys av kommunalekonomiska nyckeltal är alltför förenklad och i många fall också missvisande. I huvudsak avser detta rapportens kapitel 4 där det analyseras om det finns några påtagliga skillnader mellan kommuner som fått stöd och kommuner som inte fått stöd. Kritiken gäller främst i tre avseenden. *För det första* förutsätter analysen enligt delegationen ett ja/nej-utfall. Enligt förutsättningarna för Bostadsdelegationens verksamhet ska stöd lämnas endast i den omfattning som behövs för att kommunen ska kunna fullgöra sina förpliktelser. Det betyder att kommunens kostnader för rekonstruktionen ska relateras till kommunens egen ekonomiska styrka och att dessa två faktorer tillsammans avgör inte bara om staten kan lämna bidrag till kommunen, utan också – om bidrag över huvud taget lämnas – med hur mycket staten bidrar. Den kostnad som kommunen slutligt har fått bära har för många av de kommuner som fått bidrag varit väsentligt högre än kostnaden för sådana sökande kommuner till vilka bidrag inte har lämnats. *För det andra* anser delegationen det missvisande att utgå från nyckeltal från 1999. För mer än hälften av de kommuner med vilka delegationen träffat avtal eller preliminära överenskommelser om en rekonstruktion av kommunens bostadsföretag hade rekonstruktionen då ännu inte

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

.
Bilaga 2

genomförts och således inte heller påverkat kommunens bokslut. Det innebär att den latent bördan av rekonstruktionen inte syns i 1999 års nyckeltal för dessa kommuner. Enligt delegationen blir en utvärdering som inte beaktar dessa bördor meningslös. För det tredje anser delegationen att nyckeltalen borde ha avsett kommunkoncernen och inte begränsats till kommunerna. En sådan analys blir enligt delegationen missvisande eftersom kommunerna driver sin bostads- och fastighetsförvaltning i mycket skiftande former. Sammanfattningsvis ger enligt Bostadsdelegationens uppfattning de analyser som redovisas i rapporten inte tillräcklig grund för de slutsatser om stödda och icke stödda kommuners ekonomiska förhållanden som rapporten drar (avsnitt 4.6) – och således inte heller för konstaterandet att de kommuner som berörs av Bostadsdelegationens verksamhet redan i hög grad kompenseras genom ersättning från kostnadsutjämnningen.

Enligt *Ekonomiförvaltningsutredningen* finns det mot bakgrund av kommunsektorns ekonomiska och strukturella problem anledning att anta att det för en relativt lång tid framöver kommer att behövas särskilt stöd till kommuner med ekonomiska problem. Enligt utredningens mening har de åtgärder som regeringen hittills vidtagit utförts på ett i stort sett adekvat och nöjaktigt sätt med hänsyn till problemens beskaffenhet, även om det i vissa avseenden kan finnas skäl till viss formell kritik. Utredningen kan dela revisorernas uppfattning att det finns brister förknippade med den här aktuella verksamheten. Det gäller bl.a. oklarheten beträffande beslutskriterierna och den otydliga kopplingen mellan avtalen mellan regeringen och kommunerna/landstingen och de åtgärder som ska vidtas. Även det lämpliga i regeringens beslut om att betala ut en del av stödet i förskott kan diskuteras. I denna del finner utredningen att regeringens verksamhet varit till gagn för kommuner och landsting med ekonomiska problem.

Svenska Kommunförbundet och *Landstingsförbundet* delar i huvudsak revisorernas bedömning. Förbunden vill särskilt understryka vad revisorerna anför om att anslaget inte står i samklang med strävandena att statens bidragsgivning till kommuner och landsting bör ske i generella former. Utifrån dessa motiv, och då dessutom huvudsyftet med anslaget numera i det närmaste är fullföljt, menar Kommun- och Landstingsförbunden att det kan vara läge att avveckla anslaget och överföra medlen till det generella bidraget för kommuner och landsting där det naturligt hör hemma. Kommun- och landstingsförbunden vill samtidigt understryka att det även i fortsättningen kommer att finnas ett antal kommuner som kommer att drabbas av övermäktiga ekonomiska problem i bostadsföretagen. Dessa problem bör lösas inom bostadspolitikens ram. Ekonomiskt stöd till bostadssektorn bör, enligt förbunden, inte sammanblandas med de generella bidragen till kommunerna.

Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) konstaterar att revisorerna inte redovisar någon analys av nyckeltal etc. där samspelet mellan olika faktorer belyses. Sambanden mellan de olika nyckeltalen redovisas enbart för varje studerad variabel var för sig utan samtidig kontroll av övriga variabler. Enligt SABO tolkas indikatorerna inledningsvis med försiktighet för att sedan i slutsatserna övergå till tvärsäkra påståenden. SABO vill med hänvisning till detta rekommendera revisorerna att vid utformningen av sin skrivelse till riksdagen tolka resultaten från den genomförda undersökningen

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

Bilaga 2

med något större ödmjukhet än vad som kommer till uttryck i den remitterade promemorian. Kommun- och Bostadsdelegationerna har enligt SABO varit nödvändiga som tillfälliga insatser under en tid då genomgripande strukturförändringar skapat helt nya förutsättningar verksamheten i ett flertal industrikommuner som under lång tid lagt grunden till dagens välbefinnande. SABO pekar på att det krävs ett fortsatt kraftfullt stöd till de kommuner som kommer att fortsätta att tappa i befolkning. Det är enligt SABO:s uppfattning nödvändigt att de bägge delegationerna får en uppföljning. Denna fortsättning måste dock utformas så att kommunerna själva får besluta om hur den nödvändiga anpassningen till en ny situation ska genomföras.

Sveriges Fastighetsägareförbund har vid sin bevakning av hur de statliga stöden utformats och administrerats fått samma uppfattning om bristerna som de anser framkommer i revisorernas rapport. Förbundet anser att det är en stor brist att förekommande stöd utformats och administrerats utan tillräckliga och mätbara mål, utan förordningar och med oklara beslutskriterier. Enligt förbundet förstärks dessa brister när den som administrerar stöden också är ansvarig för utvärderingen. En sådan ordning lämnar, enligt förbundet, alltför stort utrymme för subjektiva bedömningar som avviker från riksdagsbeslutet. Därtill kommer att rättssäkerheten, dvs. enskilda kommuners förvisning om likabehandling, åsidosätts. Förbundet stöder revisorernas förslag.

Arvidsjaurs kommun anser att de stöd som rapporten behandlar i många avseenden har bidragit till att berörda kommuner vidtagit ytterligare åtgärder för att förbättra den kommunala ekonomin. Däremot så har, enligt kommunen, beslutskriterierna varit otydligt formulerade, vilket kan ge till följd att inställningen till bidragen får en negativ effekt på den långsiktighet som kommunerna behöver för att klara en god ekonomisk hushållning. Kommunen ser det ändå som en nödvändighet att vissa utsatta kommuner måste erhålla särskilda stöd, men för att effekten ska bli den som förutses ska målen vara tydligt formulerade.

Forshaga kommun pekar på att ett saneringsarbete inleddes i början av 1990-talet och att kommunen tillskjutit belopp till det kommunala bostadsbolaget. Kommunen har ansökt om stöd hos Bostadsdelegationen, men fått avslag. Enligt kommunen var det kommunens egen vilja och förmåga att fatta nödvändiga beslut som resulterade i bedömningen att inga extra bidrag beviljades. Bland annat i anledning av detta har kommunen aldrig övervägt att söka stöd hos den s.k. kommunakuten. Nödvändiga omstruktureringar har i stället gjorts för att hamna i ekonomisk balans. De fattade politiska besluten har varit nödvändiga för att anpassa den kommunala verksamheten till de ekonomiska ramarna. Trots de åtgärder som vidtagits för att anpassa verksamheten till de ekonomiska realiteterna hävdar Forshaga kommun att man har en bra kommunal verksamhet som prioriterar barn, ungdomar, äldre och de svaga i kommunen. Kommunen anser att ekonomiskt stöd i den form som kommunakuten ger inte alltid bör vara en förstahandslösning.

Gällivare kommun anser inte att anslaget för bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting kan avvecklas utifrån de kriterier som Riksdagens revisorer föreslår. De lösningar som de bägge delegationerna har medverkat till är enligt kommunen av kortsiktig karaktär. Problemen som till

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

Bilaga 2

stor del beror på de demografiska förändringarna torde, om inte andra motverkande åtgärder vidtas, även i framtiden komma att kräva statliga insatser. Enligt kommunen är det inte riktigt att anta att det stöd som kommunen fått, och eventuellt kan komma att få i framtiden, skulle leda till ett ökat finansiellt risktagande. Kommunen är i dag väl medveten om det ekonomiska läget.

Härnösands kommun menar att stödformerna underlättar för kommunen att genomföra de nödvändiga åtgärderna för att få ekonomin i balans efter flera år av stora underskott. Stödet från Kommundelegationen används till olika åtgärder som leder till kostnadsänkningar i verksamheterna. Kommunens bedömning är att utan statens stöd skulle det blivit betydligt svårare att få genomslag politiskt och bland befolkningen för de nödvändiga neddragningarna i verksamheterna. Kommunen hade då riskerat att hamna i en ännu svårare ekonomisk situation. Härnösands kommun kan inte vidimera att stödet förändrar kommunens incitament negativt då det gäller att anpassa kommunens verksamhet till intäkterna så att budgeten kommer i balans. Enligt kommunen är förhållandet det motsatta – motivationen ökar i stället genom statens bidrag till finansieringen av de åtgärder som kommunen måste genomföra.

Malungs kommun finner skäl att framföra den bestämda uppfattningen att de extra stödåtgärder som kanaliserats till kommuner med bristande egen förmåga har varit nödvändiga i perspektivet av att upprätthålla förtroendet för samtliga delar av den svenska offentliga ekonomin. Enligt kommunen måste staten fortsatt ha ekonomiskt utrymme för akuthjälp till utsatta kommuner och landsting. Anslaget bör dock enligt Malungs kommun bli föremål för en förändring, med en tydligare målformulering i syfte att verkligen åstadkomma de incitament till förändring som erfordras. Malungs kommun anser vidare att det inte kan uteslutas att bidrag lämnats till kommuner som inte med allvar tagit tag i den besvärliga anpassningsprocessen av ekonomin och att kommuner som liksom Malung tidigt initierat projekt i syfte att effektivisera verksamheterna har fått avslag på biståndsförfrågan. Därmed har passivitet premierats framför aktivt agerande.

3 Öka det finansiella ansvaret och minska risktagandet

I rapporten föreslår Riksdagens revisorer att regeringen bör få i uppdrag att utreda alternativ som inte har påtagliga budgetmässiga konsekvenser. Det gäller framför allt alternativ som kan öka kommunernas/landstingens finansiella ansvar och som leder till ett minskat risktagande.

Finansdepartementet nämner att det har tillsatts en utredning, Ekonomiförvaltningsutredningen (dir. 2000:30), som bl.a. har i uppdrag att göra en översyn av bestämmelserna om god ekonomisk hushållning och dess tillämpning. Vid behov ska utredningen föreslå förändringar för att öka långsiktigheten i den ekonomiska och verksamhetsmässiga planeringen. I uppdraget ingår även att utreda hur balanskravet kan förtydligas och modifieras.

Statskontoret anser att det redan enligt nuvarande direktiv ingår i Ekonomiförvaltningsutredningens uppdrag att analysera och lämna förslag på hur

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

Bilaga 2

staten ska agera om det uppkommer situationer där balanskravet inte efterlevs i kommuner och landsting. Kontoret anser det rimligt att utredningen ges utrymme att göra en bredare prövning än vad som vore möjligt om det huvudsakliga kriteriet för förslagen skulle vara att statliga ingrepp inte bör få budgetmässiga konsekvenser. Statskontoret avstyrker därför revisorernas förslag om tilläggsdirektiv.

Ekonomiförvaltningsutredningen vill meddela att den arbetar med att konstruera sådana regler för en god ekonomisk hushållning som är ägnade att skapa en delvis ny och tydligare incitamentsstruktur för kommuner och landsting. Mot denna bakgrund är det lämpligt att regeringen avvaktar Ekonomiförvaltningsutredningens betänkande hösten 2001 och vidtar lämpliga åtgärder med anledning av detta och de synpunkter revisorerna framfört.

Svenska Kommunförbundet och *Landstingsförbundet* anser att Ekonomiförvaltningsutredningens arbete bör avvaktas innan ytterligare utredningar och eventuella regelverk tillsätts. Revisorernas synpunkter bör kunna täckas inom ramen för befintliga direktiv. Förbunden pekar på att flertalet kommuner och landsting har utvecklat sina budget- och styrprocesser mycket under de senaste tjugo trettio åren och det är högst tveksamt om ytterligare detaljreglering skulle innebära någon förbättring – snarare kan det bli hinder för en kommun- respektive landstingsanpassad process. Förbunden framhåller att mycket arbete läggs ned ute i kommuner och landsting, och av de båda förbunden, på förebyggande insatser för att slippa ekonomisk såväl akut- som långvård.

Forshaga kommun anser att ekonomiskt stöd i den form som kommunakuten ger inte alltid bör vara en förstahandslösning. Kommunen tillstyrker därför att en analys görs av det kommunala regelverket och dess effekter på kommunernas beteende. Denna analys bör också innehålla en redovisning av konsekvenser för kommunerna av de beslut om lagändringar m.m. som genomförs och som påverkat den kommunala ekonomin.

4 Renodla utgiftsområdet

I rapporten föreslår Riksdagens revisorer att utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner endast bör omfatta anslagen 91:1 Generellt statsbidrag till kommuner och landsting, 91:3 Statligt utjämningsbidrag till kommuner och landsting och 91:4 Bidrag till Rådet för kommunal redovisning. Utgifter för ändamål som inte kan hänföras till dessa tre anslag bör äskas under respektive politikområde.

Statskontoret tillstyrker i princip revisorernas förslag. Statskontoret har dock förståelse för att statsmakterna behöver ha möjlighet att stödja kommuner och landsting som drabbats av plötsliga och/eller omfattande problem. Eventuella anslag som inrättas i samband med sådant stöd bör enligt Statskontorets mening vara tillfälliga. Kontoret vill dock understryka betydelsen av att det statliga stödet till kommuner och landsting normalt ges i generella former.

Ekonomiförvaltningsutredningen finner, mot bakgrund av kommunsektorns ekonomiska och strukturella problem, revisorernas förslag väl drastiskt och kan därför inte ge det sitt stöd, även om det från budgetteknisk synpunkt

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

Bilaga 2

har vissa förtjänster. De politiska och praktiska fördelarna med den nuvarande ordningen överväger enligt utredningens mening.

Svenska Kommunförbundet och *Landstingsförbundet* pekar på att det inom ramen för anslaget har finansierats vissa akuta behov som inte rimligen kan förutses och därmed beaktas inom ramen för en ordinär kommunal budget. Dit hör t.ex. hjälp vid översvämningarna. Sådana insatser kan, enligt förbunden, endast regeringen klara och det bör finnas en finansiell beredskap för detta. Om det ska vara ett särskilt öronmärkt anslag – som ju är svårt att beräkna – eller lösas på annat sätt när det inträffar är, enligt förbunden, en fråga för regeringen att pröva.

Forshaga kommun tillstyrker revisorernas förslag.

Malungs kommun anser att statens budget bör innehålla ett särskilt anslag för akut ekonomiskt bistånd till oförskyllt drabbad kommun vid yttre händelse av naturkatastrofkaraktär eller annan likvärdig händelse.

5 Uppföljningen bör preciseras och ske av en myndighet

I rapporten föreslår Riksdagens revisorer att uppföljningen av Kommundeleagationens arbete bör ske av en myndighet. Regeringen bör redovisa hur uppföljningen av Bostadsdelegationens arbete ska organiseras.

Finansdepartementet redovisar att en särskild utredare har fått i uppdrag att följa upp och stödja de kommuner och landsting vars ansökningar beretts av Kommundeleagationen och som av regeringen beviljats bidrag. De kommuner och landsting som har träffat överenskommelser med regeringen har i april 2001 lämnat en utförlig lägesrapport till utredaren. Det finns, enligt Finansdepartementet, anledning att påpeka att det för närvarande inte finns någon myndighet som har kompetens att göra en granskning av de kommuner som fått stöd. Möjligheten finns ju att inrätta en sådan myndighet eller att tillföra kompetens till en redan befintlig myndighet. I det sammanhanget bör dock, enligt departementet, beaktas att den aktuella uppgiften vad gäller uppföljning av Kommundeleagationens arbete är av helt tillfällig karaktär. Finansdepartementet pekar vidare på att regeringen aviserade i 2001 års ekonomiska vårproposition att den avser att låta Bostadsdelegationen fortsätta sitt arbete även under 2002. Av propositionen framgår att uppföljningen av ingångna avtal inledningsvis kommer att ske av Bostadsdelegationen. Uppföljningen bör även innefatta studier av hur de kommuner som sökt stöd men inte har något avtal med delegationen har hanterat sina svårigheter. Syftet är att analysera vilka effekter omfattande engångsåtgärder har på kommunernas verksamhet samt vilken inverkan avtalen och denna typ av statligt stöd har på kommunernas ekonomi och anpassningsförmåga. Regeringen avser att återkomma avseende hur den fortsatta uppföljningen ska ske efter att Bostadsdelegationen har upphört.

Statskontoret konstaterar att det saknas en lämplig central funktion för en sådan uppföljning men delar vad kontoret anser vara rapportens uppfattning om att en sådan funktion bör finnas. Statskontoret vill i sammanhanget erinra om att frågan om att inrätta ett organ för statlig uppföljning av kommuner

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

Bilaga 2

och landsting aktualiserats i flera andra sammanhang utifrån skilda perspektiv. Det har handlat om uppföljning av prestationer och kostnader, av styr-, organisations- och verksamhetsformer samt av uppgifter med betydelse för utjämningsystemet. Frågan har behandlats tidigare av bl.a. Utredningen om statens uppgiftsinsamlig från kommuner och landsting (SOU 1976:179) och nyligen av Delegationen för fortsatt utveckling av utjämningsystemet för kommuner och landsting (SOU 2000:127). Statskontoret kan konstatera att inget av utredningarnas förslag om inrättande av ett uppföljningsorgan förverkligats. Kontoret anser att ett och samma organ bör kunna hantera samtliga här nämnda typer av statlig uppföljning av kommuner och landsting.

Enligt *Ekonomiförvaltningsutredningens* mening förefaller revisorerna inte ha gjort klart för sig att en kommitté, som också innefattar formen särskild utredare, formellt sett utgör en myndighet under regeringen. Någon avgörande innehållslig skillnad vad gäller styrningen av en kommitté eller liknande respektive en myndighet med reguljär verksamhet finns inte enligt utredningen, och de fördelar som revisorerna anför till förmån för en myndighet i den mening revisorerna lägger i begreppet har enligt utredningen ingen större tyngd. Enligt utredningens mening bör det stå regeringen fritt att välja i vilka former en uppföljning av Bostadsdelegationens och Kommundelelegationens arbete ska ske.

Svenska Kommunförbundet och *Landstingsförbundet* ser inget skäl att ha synpunkter på detta då det är en intern fråga för staten.

Forshaga kommun tillstyrker revisorernas förslag.

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

Bilaga 2

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	1
1.1	Bakgrund	1
1.2	Stödet till kommuner och landsting	1
2	Revisorernas överväganden	2
2.1	Avveckla anslaget successivt.....	3
2.2	Det finansiella ansvaret och risktagandet.....	10
2.3	Renodla utgiftsområdet.....	13
2.4	Uppföljning.....	15
3	Revisorernas förslag	16

Bilaga 1

Akut- eller långvård? – statens stöd till kommuner med ekonomiska

problem.....	19
1 Granskningens bakgrund och inriktning	29
2 Anslaget för bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting	31
2.1 Omfattning.....	31
2.2 Syftet med anslaget.....	32
2.3 Finansiering	33
2.4 Riksdagens behandling	33
2.5 Sammanfattning.....	34
3 Organisation och handläggning	35
3.1 Regeringen.....	35
3.2 Kommundelegationen.....	36
3.3 Bostadsdelegationen	42
4 Några jämförelser mellan stödkommuner och andra kommuner	45
4.1 Kort om data och metod.....	45
4.2 Bakgrundsdata	47
4.3 Finansiella nyckeltal	50
4.4 Nyckeltal för verksamheten	55
4.5 Politiska majoritetsförhållanden	60
4.6 Sammanfattande slutsatser.....	62
5 Fördelningsprocessen och avtalen	65
5.1 Inledning.....	65
5.2 Beslutsunderlag.....	66
5.3 Beslutskriterier.....	71
5.4 Avtalen.....	73
5.5 Ernst & Youngs sammanfattande slutsatser.....	77
6 Målformulering och resultatredovisning.....	79
6.1 Regeringen.....	79
6.2 Bostadsdelegationen	80
6.3 Kommundelegationen.....	82
6.4 Principiella skillnader i kraven på resultatredovisning mellan regering och myndigheter	83

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

6.5	Pågående utvecklingsarbete	84
6.6	Anslagets revidering	84
7	Tidigare analyser av anslag till regeringens disposition	87
7.1	Analys av anslaget för bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting.....	87
7.2	Analys av andra anslag till regeringens disposition	90
7.3	Tillfälliga organisationslösningar	94
7.4	Regeringens ställningstaganden till anslag till regeringens eller Regeringskansliets disposition.....	95
8	Revisorernas bedömningar och förslag.....	97
8.1	Bedömningar.....	97
8.2	Revisorernas förslag	101

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

Bilaga 2

Sammanfattning av remissyttranden över rapport 2000/01:9 Akut- eller

långvård? – statens stöd till kommuner med ekonomiska problem

1	Allmänna synpunkter.....	121
2	Avveckla anslaget successivt.....	122
3	Öka det finansiella ansvaret och minska risktagandet	125
4	Renodla utgiftsområdet.....	126
5	Uppföljningen bör preciseras och ske av en myndighet.....	127