

Statsbidrag till kommunerna – behövs de ständiga tillskotten?

De senaste årens vår- och budgetpropositioner har inneburit höjda statsbidrag till kommuner och landsting vilket skapat förväntningar om kvalitetsförbättringar och verksamhetsförstärkning. En närmare granskning visar emellertid att de återkommande tillskotten till kommunerna i huvudsak balanserats av pris- och löneökningar och således inte gett utrymme för särskilt stora kvalitetsförbättringar.

Flera orsaker till förändringar av statsbidragen

Statsbidrag till kommuner och landsting utgår som generella eller specialdestinerade bidrag. Det generella statsbidraget är ett allmänt finansiellt stöd baserat på bland annat invånarantal och åldersstruktur medan specialdestinerade bidrag är tidsbegränsade och knutna till en viss verksamhet eller åtgärd. Den grundläggande principen för statens bidragsgivning till kommuner och landsting är att bidrag ska utgå som generella bidrag. Det generella statsbidraget kan förändras genom:

1. Tillskott/förstärkning till existerande kommunal verksamhet.
2. Tekniska justeringar och andra regleringar.

I vår- och budgetpropositionerna förändras normalt statsbidragen. För att studera statsbidragens bidrag till de kommunala finansernas uthållighet är det av särskilt intresse att studera de förändringar av bidragen som motiveras som tillskott/förstärkning och i den följande texten gäller endast sådana förändringar.

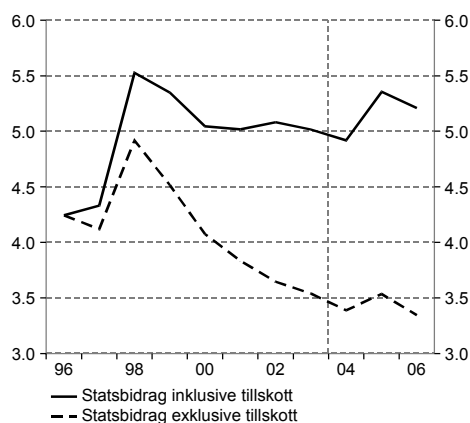
Tillskott kontra automatisk uppräknings

Som framgår av tabell 44 har statsbidragen höjts i nästan alla vår- och budgetpropositioner sedan 1997. Utan dessa tillskott hade statsbidragen 2006 varit drygt 52 miljarder kronor lägre, motsvarande 1,9 procent av BNP (se diagram 181).

Den tidigare pris- och löneomräkningen av statsbidraget slopades 1998 med hänvisning till den

svåra statsfinansiella period som föregick beslutet. Sedan 1998 har statsbidragen som andel av BNP varit ungefär konstant. Utan tillskotten skulle statsbidraget täcka en successivt lägre andel av kommunernas utgifter när löner och andra kostnader för verksamheten stiger.

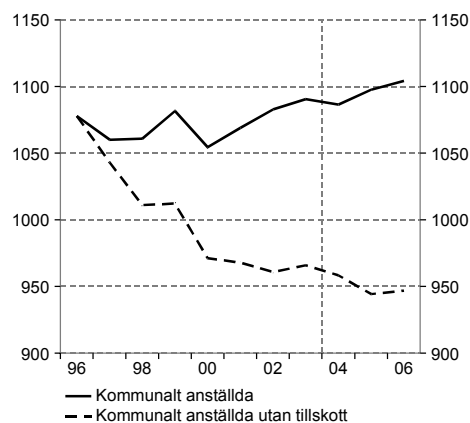
Diagram 181 Statsbidrag
Procent av BNP



Anm. Nivåskiftet mellan 1997 och 1998 beror på att landstingen då övertog ansvaret för läkemedelsförmånen för vilken man genom statsbidrag sedan dess har ersatts av staten.
Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

Betydelsen av tillskotten framgår av att det ackumulerade tillskottet vid utgången av 2006 motsvarar cirka 150 000 kommunalanställda (se diagram 182). Kalkylen är baserad på antagandet att tillskottet i sin helhet används till anställningar.

Diagram 182 Statsbidragens betydelse för den kommunala sysselsättningen
Tusental personer



Källa: Konjunkturinstitutet.

Trots avsaknaden av pris- och löneomräkning tycks det i praktiken ändå ske någon form av kompensation till kommunerna. Nackdelarna med det icke-automatiserade förfarandet är emellertid flera.

102 Offentliga finanser

Exempelvis:

- Systemet leder till osäkerhet för kommunerna. Detta leder till att planeringshorisonten för kommunerna förkortas vilket riskerar att ineffektivisera verksamhetsplaneringen.
- Transparensen i budgetprocessen blir otydlig. Statens finansiella sparande och marginalen till utgiftstaket tenderar att överskattas vid prognoser 2 till 3 år framåt i tiden.

Avsaknaden av automatik ger å andra sidan önskvärda möjligheter för staten att göra omprioriteringar mellan verksamheter och underlättar också

kontrollen över statsfinanserna. Tidigare erfarenheter från 1990-talet har visat att riksdag och regering i utsatta lägen behöver handlingsfrihet vilken begränsas om utgiftsökningarna drivs med alltför stor automatik.

Slutsatser

Sedan 1998 har statsbidragen som andel av BNP varit ungefär konstant. Variationen har rört sig i spannet 5–5,5 procent. Tillskotten har i huvudsak balanserats av kommunernas pris- och löneökningar och således inte gett utrymme för särskilt stora kvalitetsförbättringar.

Tabell 44 Tillskott till kommuner och landsting 1997–2006

Miljoner kronor, löpande priser

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Vårpropositionen för 1997	4 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000
Budgetpropositionen för 1998			4 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000
Vårpropositionen för 1998		4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000
Budgetpropositionen för 1999			1 300		2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000
Vårpropositionen för 1999				1 300	2 000	3 000	5 000	6 000	6 000	6 000
Budgetpropositionen för 2000					2 300					
Vårpropositionen för 2000										
Budgetpropositionen för 2001					500	1 500	2 500	3 500	4 500	5 000
Vårpropositionen för 2001						1 250	1 450	1 450		
Budgetpropositionen för 2002						1 300				
Vårpropositionen för 2002						4 626				
Budgetpropositionen för 2003							4 300			
Vårpropositionen för 2003							777	4 300		
Budgetpropositionen för 2004								400	4 700	4 700
Vårpropositionen för 2004									3 800	6 075
Budgetpropositionen för 2005								1 500	7 950	8 750
Summa ökning sedan 1996	4 000	12 000	17 300	21 300	26 800	33 676	36 027	39 150	48 950	52 525
Årlig ökning, miljoner kronor	4 000	8 000	5 300	4 000	5 500	6 876	2 351	3 123	9 800	3 575

Anm. I tabelluppställningen har principen för nationalräkenskaper använts vilket exempelvis innebär att sysselsättningsstöd till kommuner och landsting räknas som statsbidrag även då detta stöd återfinns som negativ inkomst på statsbudgeten. Även vissa periodiseringar (nyanställningsstöd) har varit nödvändiga att korrigera för.

Källor: Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet.