

# Staten och kommunerna

Sören Häggroth



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR



**Skriften kan beställas av Åsa Dahlqvist på faxnr 08-543 569 76 eller e-post till [asa.dahlqvist@finance.ministry.se](mailto:asa.dahlqvist@finance.ministry.se). Vid ett större antal tas en avgift ut.**

**Den finns också att ladda ner på Ansvarskommitténs hemsida, [www.sou.gov.se/ansvar](http://www.sou.gov.se/ansvar).**

## **Innehåll**

<b>Förord</b>	<b>6</b>
<b>1. En decentraliserad välfärdsstat</b>	<b>7</b>
Inledning	7
Kommunal expansion och strukturförändringar	9
Kommunal självstyrelse och nationell likvärdighet	12
Svenska särdrag	15
Sammanfattning	16
<b>2. Ansvarsfördelning och styrning</b>	<b>17</b>
Inledning	17
Fysisk planering, bostadsförsörjning och miljö	17
Vård, skola och omsorg	19
Regionernas utveckling	23
Kommunernas organisation och ekonomiska förvaltning	26
Finansiering	28
EU-medlemskapets konsekvenser för kommunerna	32
Sammanfattning	36
<b>3. Nya förutsättningar</b>	<b>39</b>
Inledning	39
En åldrande befolkning	39
Krympande resurser	40
En ny ekonomisk geografi	43
Den kommunala demokratin	48
Sammanfattning	51
<b>4. Nordisk utblick</b>	<b>53</b>
Inledning	53
Norge	53
Danmark	55
Finland	57
<b>5. Överväganden och förslag</b>	<b>63</b>
Inledning	63

Den demokratiska legitimiteten	64
Finansieringen av välfärden	67
Ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna	72
Ansaret för lokal och regional utveckling	74
Sjukvårdens organisering	76
Den statliga styrningen	79
Kommunstrukturen	82
Sammanfattande slutsatser	87
Referenser	90

Denna skrift har Sören Häggroth skrivit för Ansvarskommitténs räkning. Sören Häggroth har som tjänsteman i kanslihuset, som professionell statsvetare och under en period som politiker på kommunal nivå ägnat sig åt samhällsorganisationen i teori och praktik. Som statssekreterare i Finansdepartementet hade han en central roll när direktiven till Ansvarskommittén skrevs. Nu möter han frågorna som generaldirektör i Fortifikationsverket.

Som brukligt är, svarar författaren för innehållet i skriften. Det är inte många som har hans förutsättningar att kvalificerat reflektera över de centrala frågor som det förestående reformarbetet har att brottas med. Det är ännu färre som skulle kunna göra det med den obundenhet och den förmåga till omprövning som Sören Häggroth uppvisar.

Västerås i december 2005

Mats Svegfors

## Förord

Denna framställning är resultatet av ett uppdrag jag erhöll av Ansvarskommittén den 10 maj 2005.

Uppdraget innehöll två delar, dels en analysdel, dels en förslagsorienterad del. Analysdelen skulle koncentreras till fyra aspekter av stat-kommunrelationerna, nämligen

- den decentraliserade välfärdsstaten,
- utveckling av stat-kommunrelationerna,
- förändringskrafter och
- internationell utblick.

I uppdragets förslagsorienterade del skulle jag föra en diskussion om stat-kommunrelationernas framtida utveckling med utgångspunkt från de grundläggande värdena kommunal självstyrelse och likvärdig välfärd.

I uppdragets första del har jag, så objektivt som möjligt, försökt ge en bild av stat-kommunrelationernas utveckling och analysera de förändringskrafter som jag tror har betydelse för de framtida relationerna.

Framställningen i uppdragets andra del är mer färgad av mina personliga värderingar och erfarenheter, bl.a. som statssekreterare med ansvar för kommunerna 1997–2002. Min principiella utgångspunkt är att den demokratiska legitimiteten är ett överordnat värde som bör tillmätas stor tyngd i överväganden om den framtida samhällsorganisationen. Därav följer att en stark kommunal självstyrelse är ett omistligt inslag i den svenska folkstyrelsen. Men den nationella likvärdigheten måste ibland ta över kravet på kommunal självstyrelse. Denna framställning handlar till stor del om olika ansatser för att hitta en balanspunkt mellan nationalstatens krav och de lokala gemenskapernas behov av frihet och handlingsutrymme.

Jag är naturligtvis ensam ansvarig för framställningen och jag vill tacka Ansvarskommittén för att den givit mig möjlighet att återvända till mina gamla hjärtefrågor och uttrycka en del personliga synpunkter på den framtida samhällsorganisationens utformning.

Eskilstuna i augusti 2005

Sören Häggroth

## 1. En decentraliserad välfärdsstat

### Inledning

Den svenska folkstyrelsen utövas dels på statlig, dels på kommunal nivå. På den nationella statliga nivån är riksdagen det folkvalda beslutande organet. Den kommunala självstyrelsen utövas dels av kommunerna, dels av landstingen.<sup>1)</sup>

Uttrycket "kommunal självstyrelse" fick sitt första rättsliga uttryck genom 1862 års kommunala förordningar. Som en kompromiss mellan liberala och konservativa synsätt definierades kommunerna som självständiga juridiska personer samtidigt som de fick sitt berättigande genom staten. De kommunala angelägenheterna betraktades i princip som utflöde av statlig maktutövning. Samtidigt tillerkändes kommunerna också ett utrymme för egna initiativ, en "fri sektor".

Denna rättsliga syn på kommunerna finns kvar än idag och kommer till uttryck i grundlagen (RF 1974).

Enligt RF är riksdagen folkets främste företrädare och riksdagens sammansättning utgör grunden för regeringsmakten. Det yttersta ansvaret för den offentliga verksamheten och för det politiska beslutsfattandet åvilar således riksdag och regering. I princip finns det inget område där staten genom beslut i riksdagen saknar befogenhet att uttrycka en målsättning för den offentliga verksamheten. Detta sker bl.a. genom att riksdagen i form av lagstiftning (grundlag och annan lag) och beslut om tilldelning av resurser utformar de politiska målen och anger de yttre ramarna för denna verksamhet.

Praktiskt sett är det emellertid uteslutet att riksdag och regering själva skulle kunna ombesörja alla de uppgifter som krävs för att den beslutade politiken ska kunna förverkligas. Staten är därför i behov av en organisation där ansvaret för olika uppgifter fördelas mellan skilda nivåer som på olika sätt är föremål för statlig styrning. En viktig del i den offentliga organisationen och ryggraden för spridningen av den offentliga makten är de kommunala självstyrelseorganen.

1) Som regel användes "kommunerna" som sammanfattande benämning för kommuner och landsting i denna framställning.

Diskussionen om statens relation till kommunerna har ständigt rört sig kring frågan om utrymmet för kommunal självstyrelse. Efter beslutet om 1974 års regeringsform har statsmakterna inte gjort några mer omfattande uttalanden i denna fråga. Däremot gjorde den parlamentariskt sammansatta Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd (SOU 1996:129) följande beskrivning av den kommunala självstyrelsen:

”Den kommunala självstyrelsen är en grundläggande och allomfattande princip för relationen mellan stat och kommun. Den säger att kommunen respektive landstinget *själv* ska *styra*, d.v.s. besluta inom sitt område beträffande de kommunala angelägenheterna. Vilka dessa angelägenheter är bestäms genom lag. Några av dem är specialreglerade i särskild lag, och här föreligger i regel en skyldighet för kommunen eller landstinget att ombesörja dem. En förutsättning för den kommunala självstyrelsen är den kommunala beskattningsrätten.

Utmärkande för den offentliga sektorn är samverkan mellan stat och kommun. Och det finns motstående intressen. Den kommunala självstyrelsen kan därför inte vara total. Frihetsgraden varierar efter angelägenheternas art. Men för folkstyrelsen representerar den kommunala självstyrelsen grundläggande värden. Den ska därför ha en reell innebörd och väga mycket tungt i relation till de motstående intressen som kan finnas.”

Det kan således konstateras, att Sverige är en enhetsstat med en långtgående ambition till decentralisering av ansvar och befogenheter till kommunala självstyrelseorgan. Utrymmet för kommuner och landsting att självständigt besluta inom sitt område varierar över tiden och från område till område. Även om kommunerna inte är suveräna politiska organ finns det en tämligen bred politisk enighet om att kommunerna inte kan begränsas till renodlade förvaltningsorgan. Även 1974 års RF erkänner, att det måste finnas en fri sektor i den kommunala verksamheten och att det inom detta område ska finnas utrymme för en kommunal initiativrätt. Den kommunala beskattningsrätten är en grundlägg-

gande förutsättning för den kommunala självstyrelsen.

Tolkningen av hur grundlagens bestämmelser om den kommunala självstyrelsen ska tillämpas är i huvudsak en politisk uppgift. Förarbetena till regeringsformen ger inte särskilt mycket vägledning för tolkningen. Snarast betonas i förarbetena att den kommunala självstyrelsens innebörd varierar över tiden. Det korrektiv som finns för tolkningen av regeringsformens bestämmelser om den kommunala självstyrelsen är dels Lagrådets yttranden över regeringsförslag, dels riksdagens uttalanden och beslut (genom konstitutionsutskottet). Särskilt förslag om begränsningar av den kommunala beskattningsrätten har blivit föremål för uttalanden av Lagrådet och konstitutionsutskottet.

Sverige ratificerade i augusti 1989 den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse. Konventionen hade dessförinnan genom proposition 1988/89: 119 förelagts riksdagen för godkännande. Riksdagens godkännande skedde i maj 1989 (rskr. 1988/89:25 1). Enligt vad som anförs i propositionen (s. 13) är syftet med konventionen att lägga fast grundläggande principer för att trygga den kommunala självstyrelsen som en av de viktigaste grundstenarna i ett demokratiskt styrelseskick.

I konventionen (som för svenskt vidkommande är tillämplig på kommuner och landsting) regleras vissa grundläggande principer för statens förhållande till kommunerna. Områden som berörs är bl.a. den kommunala självstyrelsens rättsliga reglering och omfattning, kommunernas administrativa struktur samt kommunernas ekonomiska resurser.

### **Kommunal expansion och strukturförändringar**

Den kommunala verksamheten var under lång tid av blygsam omfattning. Kommunernas samlade andel av BNP steg mycket långsamt och nådde aldrig över 5 % före demokratins genombrott på 1920-talet. Fattigvården var under lång tid den helt dominerande verksamheten för de stagnerande landskommunerna. För tätorterna var de kostnader som hängde samman med urbaniseringen – gator, vägar, vatten och avlopp – av störst betydelse.

Efter demokratins genombrott ökade kommunernas skyldigheter under 1920- och 1930-talen både inom skolan och den sociala omvårdnaden. Under 1930-talets ekonomiska kris fick kommunerna vidgade uppgifter när det gällde att administrera samhällets åtgärder mot arbets-

lösheten men också genom nya sociala reformer (mödrahjälpen, barnavårdscentraler, barnbidrag och bostadssociala stödåtgärder).

Statsmakternas ambition att förlägga allt mer av ansvaret för samhällets serviceproduktion till kommunerna ökade de kommunala utgifternas andel av BNP under mellankrigstiden till 10 %. Efter andra världskriget fortsätter sedan tillväxten kontinuerligt.

Sedan 1970-talet har det skett en mycket kraftig utbyggnad av det offentliga välfärdssystemet inklusive den kommunala sektorn. År 1970 svarade de offentliga utgifterna för 44 % av BNP. Tolv år senare hade denna andel vuxit till 66 %. De offentliga utgifternas andel av BNP nådde ett maximum 1993 med 70 %. Den har därefter fallit till 56 % år 2002.

Statsmakternas ökade krav på kommunala insatser ledde – i kombination med sviktande skatteunderlag – till att många småkommuner fick svårt att leva upp till statsmakternas intentioner. Under 1930- och 1940-talen prövades olika lösningar för att hantera småkommunernas problem – främst ökade statsbidrag, kommunalt samarbete och överföring av uppgifter till landstingen.

Utan större opposition, fattade riksdagen år 1946 beslut om den s.k. storkommunreformen, att träda i kraft år 1952. Antalet kommuner minskade från 2 498 till 1 037. Medelfolkmängden i kommunerna steg från 1 500 till drygt 4 100 invånare, samtidigt mer än fördubblades skatteunderlaget per kommun.

Redan kort tid efter år 1952 stod det klart att den fortsatta urbaniseringen skulle komma att skapa ett nytt småkommunproblem. Parallellt fick kommunerna i början av 1950-talet vidgade uppgifter och särskilt planerna på den nya grundskolan förutsågs medföra ökade krav på kommunerna.

Redan år 1959 tillsatte regeringen en utredning om kommunindelningen. Från början försökte regeringen att genomföra kommunsammanslagningarna på frivillig väg, genom samverkan i kommunblock. Motståndet mot obligatoriska sammanläggningar var starkt både lokalt och i riksdagen. Slutligen fattade riksdagen beslut om att en ny kommunindelning skulle gälla från år 1974.

De nya kommunerna kom att innehålla både tätorts- och landsbygdskdelar och en enhetlig kommuntyp infördes.

Förespråkarna för indelningsreformen anförde i huvudsak ”effektivi-

tets” – argument för reformen. Sammanläggningar till större kommunala enheter ansågs nödvändiga för att kommunerna skulle kunna fullgöra sina specialreglerade uppgifter och för att verksamheten skulle kunna samplaneras. Den invånargräns – 8 000 invånare – som sattes upp som mål för reformen, svarade främst mot de krav som den framtida grundskolan skulle komma att ställa. Med större kommuner skulle också förvaltningsverksamheten kunna bedrivas till lägre kostnader.

Indelningsmotståndarna anförde i huvudsak ”demokrati”- argument mot reformen. Genom sammanläggningar till större kommuner skulle antalet förtroendevalda minska och medborgarnas möjligheter att delta i och påverka det kommunala arbetet kraftigt begränsas. Indelningsmotståndarna befarade även att tjänstemännens inflytande skulle öka på bekostnad av de förtroendevalda och att en utökad tjänstemannaförvaltning skulle öka kommunernas kostnader.

Efter kommunsammanläggningarna i början av 1970-talet har frågan om att dela kommunerna aktualiserats vid ett flertal tillfällen. Regeringen har medgivit kommunindelningar i 16 fall och antalet kommuner är nu 290.

Konsekvenserna av 1974 års indelningsreform utvärderades av den kommunaldemokratiska forskningsgruppen och redovisades i en samlad rapport (Strömberg – Westerståhl) år 1983. Forskningsgruppens sammanfattande omdöme var att de förändringar kommunerna genomgick i samband med sammanläggningarna var av en sådan art och omfattning att de borde beskrivas som ett *systemsifte*. Detta har inneburit att den kommunala självstyrelsen ändrat karaktär och allt mer kommit att likna det nationella politiska systemet.

Utmärkande för de nya kommunerna som skapades genom indelningsreformen var särskilt partipolitiseringen av kommunvalen, professionaliseringen av de kommunala uppdragen, övergången till en specialiserad tjänstemannaförvaltning och ett ökat omvärldsberoende. Forskningsgruppen pekar också på att själva omfattningen av den kommunala verksamheten har gjort denna mycket känslig för förändringar i samhällsekonomin och sysselsättningen. Lars Strömberg och Jörgen Westerståhl gör följande analys av konsekvenserna av detta omvärldsberoende:

”Den kommunala självstyrelsens utveckling kan sägas innebära en paradox. De gamla småkommunernas handlingsfrihet var

från början starkt beskuren genom knappa ekonomiska och personella resurser. De nya större kommunerna har betydande ekonomiska tillgångar och en kvalificerad administrativ personal till sitt förfogande. De har således utomordentliga förutsättningar för att utöva en kraftfull självstyrelse. Samtidigt växer omvärldsberoendet, kanske ännu snabbare än resurserna. Fortsätter utvecklingen som hittills förefaller det sannolikt att utrymmet för varierande värdefördelningsbeslut ytterligare kommer att beskåras ”.

### **Kommunal självstyrelse och nationell likvärdighet**

Redan den kommunaldemokratiska forskningsgruppen konstaterade i sin sammanfattande rapport knappt 10 år efter indelningsreformen att kommunerna, i sitt sätt att fungera och i sitt serviceutbud, blivit inbördes allt mer lika, vilket också var ett syfte med reformen. Forskningsgruppen drog också slutsatsen att utjämningen har påskyndats av uppbyggnaden av en ”professionell byråkrati”. Spridningen av professionella normer och innovationer inom olika sektorer har underlättats av att tjänstemän med samma utbildning återfinns i hela samhällsapparaten från kommuner till ämbetsverk och departement.

Kommunsektorns andel av de offentliga konsumtionsutgifterna har ständigt ökat sedan mitten av 1950-talet. Kommuner och landsting svarar nu för cirka två tredjedelar av den offentliga sektorns verksamhet, en femtedel av BNP.

Frågan är hur det kraftigt utbyggda välfärdssystemet har påverkat välfärdens fördelning mellan kommunerna.

I en studie av servicevariationerna mellan kommunerna år 1988 (Ds 1988:36) konstaterade statsvetarna Nils Stjernkvist och Håkan Magnusson, att det skett en utjämning av skillnaderna i kommunal service från den senare delen av 1970-talet till 1985. De fann, att inom flertalet områden inom välfärdspolitiken hade kommunerna i stort sett samma servicenivå. Forskarna kunde inte finna någon entydig förklaring till att utjämningen ökat, men fann det för mindre troligt att orsaken stod att finna i en ökad statlig styrning. Däremot ansåg de att kommunindelningsreformen och skatteutjämningen hade betydelse. Trots att skillnaderna i serviceutbudet minskat konstaterade Stjernkvist och Magnusson,

att det kvarstod stora skillnader mellan kommunerna, främst i fråga om avgifter och skattesatser.

Den lågkonjunktur som drabbade Sverige i början av 1990-talet förändrade mycket och detta årtionde kom att kännetecknas av krympande offentliga intäkter samt omfattande besparingar inom hela den offentliga sektorn. På regeringens uppdrag har en grupp samhällsforskare gjort ett s.k. välfärdsbokslut för 1990-talet (SOU 2001:79).

Kommittén konstaterade att vi fått en ökad brukarfinansiering med höjda avgifter inom barn- och äldreomsorg, höjda patientavgifter och ökad egenfinansiering av läkemedel och tandvård samt successivt skärpta krav för försörjningsstöd och sjunkande ersättningsnivåer i socialförsäkringen.

Organisation och styrformer förändrades också under 1990-talet. Under decenniets första hälft skedde en påtaglig decentralisering. Utvecklingen vände under den andra hälften till följd av statliga initiativ med syfte att återställa nationella politiska mål. Vidare märktes en tendens mot marknadsorientering. De offentligt finansierade och privat producerade välfärdstjänsterna ökade inom alla välfärdsområden samtidigt som marknadsorienterade styrformer inom den offentliga välfärdsproduktionen blev vanligare.

Dessutom kunde forskarna konstatera vissa förändringar inom det offentliga tjänsteutbudet. Inom barnomsorgen skedde en utveckling mot ökad universalism i den meningen att andelen barn med plats i förskola och fritidshem ökade. Samtidigt minskade resursinsatsen per barn. Inom såväl äldreomsorgen som handikappolitiken kunde man konstatera en koncentration av resurser till de mest vårdbehövande.

Välfärdsforskarna konstaterade också att den omfattande decentraliseringens djupare effekter inte är kända – de måste undersökas empiriskt.

Ett grundläggande problem när det gäller diskussionen om nationell likvärdighet och kommunal självstyrelse är bristen på data om servicestandard och olikheter mellan kommuner. Ibland gör statliga myndigheter studier av den service den enskilde får del av inom centrala välfärdsområden. Naturligtvis ser man då att det finns skillnader mellan kommunerna. Men hur ska detta värderas? Vissa kommuner kanske satsar på hemtjänst andra på institutionsboende för äldre. En likvärdig service kan åstadkommas på olika sätt.

En strikt utvärdering av kommunernas insatser ur ett begränsat sektorsperspektiv kan dessutom skymma det faktum att en kommun kanske prioriterar barnomsorg före äldreomsorg, vilket faktiskt är möjligt ur den kommunala självstyrelsens synvinkel.

Endast regering och riksdag kan från tid till annan göra en bedömning av vilka olikheter som inte är acceptabla ur nationell synvinkel. Det finns inte något teoretiskt hållbart sätt att definiera hur stort utrymme kommunerna och landstingen ska ha i förhållande till de nationella ambitionerna.

Om variationerna kommunerna emellan anses vara oacceptabla ur likvärdighetssynpunkt och om statsmakterna vill åstadkomma eller förhindra en viss utveckling i kommunerna finns en del instrument t.ex.

- En skärpning av lagstiftningen. Allmänna målbeskrivningar kan exempelvis ersättas med belopp eller minimistandard.
- Resurserna kan förstärkas till kommuner med svag ekonomi. Antingen som generella bidrag eller bidrag i form av stimulansåtgärder.
- Förhandlingar och överenskommelser med kommunförbunden eller enskilda kommuner eller landsting.
- De mest radikala är naturligtvis att ett område, eller vissa uppgifter inom ett område förstatligas.

De olika typerna av åtgärder har självfallet olika konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

Med utgångspunkt från regeringsformens förarbeten förefaller det nödvändigt att det finns ett rimligt utrymme för kommunernas egna prioriteringar, så att den lokala politiska vilja som kommer till uttryck i de kommunala valen får slå igenom. Som Stjernkvist och Magnusson påpekar i ovan nämnda rapport ligger det i den kommunala självstyrelsens natur att den politiska färgen på fullmäktigemajoriteten inte alltid ska behöva överensstämma med de nationella prioriteringarna.

## Svenska särdrag

Det paradoxala med den svenska folkstyrelsemodellen är att den är både centraliserad och decentraliserad. Däremot innehåller den inte någon tredje nivå, med suveräna politiska organ på mellannivå.

Det är typiskt för den nordiska välfärdsmodellen att kommunerna tillhandahåller en stor del av de offentliga välfärdstjänsterna. Genomgående ansvarar kommunerna för grundskolan – i Sverige även för gymnasieskolan – samt för social verksamhet, som barn- och äldreomsorg. Andra kommunala uppgifter är fysisk planering, tekniska tjänster samt kultur- och fritidsverksamhet. I Finland svarar kommunerna även för hälso- och sjukvården och i Norge för primärvården. I Danmark, liksom i Sverige, är sjukvården en huvuduppgift för den regionala kommunala nivån. De norska fylkeskommunerna svarade fram till år 2002 för sjukhusvården, vilken då förstatligades. Amts- och fylkeskommunerna i Norge och Danmark svarar även för gymnasieskolan, liksom för regional planering och utveckling.

Intäkterna härrör i betydande utsträckning från lokala inkomstskatter. Skatteandelen är högst i Sverige och Danmark och något lägre i Norge och Finland. Den kommunala sektorn är mer beroende av statsbidrag i Norge, Finland och Danmark än i Sverige. I såväl Norge som Danmark utgör dock de generella statsbidragen betydligt mer än hälften av statsbidragen.

I Sverige, Danmark och Finland beslutar de kommunala organen själva om skattesatsen. I Norge sätter stortinget varje år en maximi- och en miniminivå för skattesatsen. Samtliga kommuner och fylkeskommuner tillämpar den maximala skattesatsen.

Tyskland, Österrike och Schweiz är exempel på länder i Europa där kommunerna i likhet med de nordiska länderna genomgående har en stark ställning med omfattande välfärdsuppgifter. I länder som Storbritannien, Irland, Frankrike och Benelux samt i Sydeuropa har kommunerna genomgående en svagare ställning än i de nordiska länderna, ett undantag är dock Nederländerna som har ett kommunsystem vilket mycket påminner om det nordiska och det tyska.

Särskilt länderna i Sydeuropa kännetecknas av att ha inrättat självstyrande regioner. Även de tysktalande länderna har regioner i form av delstater med rätt att reglera villkoren för den kommunala självstyrelsen.

Med tanke på den nordiska förvaltningsmodellens särpräglade karaktär – starka enhetsstater med självständiga kommuner – är det av särskilt intresse att följa utvecklingen av stat-kommunrelationerna i de nordiska länderna. Detta gäller särskilt som flera väsentliga utvecklingstendenser vad gäller demografi, ekonomi och näringsliv är gemensamma i Norden. Jag återkommer till en nordisk utblick längre fram.

## Sammanfattning

- Kommunerna i Sverige har ett betydande ansvar för välfärdens produktion. Sedan mitten av 1980-talet är kommunernas andel av BNP stabilt runt 20 %.
- Kommunernas expansion inom det välfärdspolitiska området har underlättats av kommunsammanslagningarna åren 1952 och 1974. Den senare indelningsreformen skapade ett systemskifte i den meningen att det kommunala politiska systemet blev mer likt det nationella systemet.
- Kommunal självstyrelse och nationell likvärdighet är kompletterande värden. Avvägningen mellan kommunal självstyrelse och nationell likvärdighet är en politisk uppgift. Enligt regeringsformen måste emellertid den kommunala självstyrelsen ha ett reellt innehåll.
- Den nordiska välfärdsmodellen har många gemensamma drag och kännetecknas av att vara starka enhetsstater med relativt självständiga kommuner. Det pågår för närvarande reformarbeten vad gäller stat-kommunrelationer av direkt intresse för Sverige, främst i Danmark och Finland.

## 2. Ansvarsfördelning och styrning

### Inledning

Välfärdstatens utbyggnad inleddes på allvar efter andra världskriget. Kommunerna fick från början en stor del av ansvaret för genomförandet av de välfärdspolitiska reformerna.

Kommunernas ansvar ökade redan under efterkrigstidens första skede, dels med stöd av en vidgad allmän kompetens (1948), dels till följd av speciallagstiftning. Kommunerna fick bl.a. ett utvidgat ansvar för fysisk planering och bostadsförsörjning. Kommunerna fick också successivt ett ökat ansvar inom skolan och det sociala området. Särskilt skolan präglades länge av en stark statlig styrning.

Efter den andra indelningsreformen år 1974 har det varit en klar strävan från statsmakterna både att öka det kommunala ansvaret och att minska den statliga detaljregleringen. Det frikommunförsök som genomfördes under 1980-talet står som en viktig symbol för avregleringsambitionerna. Viktiga strukturella reformer med syfte att öka det kommunala ansvaret och handlingsutrymmet var i början av 1990-talet den nya kommunlagen, skolans kommunalisering samt statsbidragsreformen. Genom ÄDEL-reformen och omsorgsreformen överfördes ansvaret från landstingen till kommunerna. Mot slutet av 1990-talet genomförde statsmakterna flera reformer som syftade till att säkerställa de nationella målen och därmed begränsades det kommunala handlingsutrymmet i vissa avseenden. Exempel på sådana reformer är maxtaxan inom barnomsorgen och återinförandet av vissa specialdestinerade bidrag.

### Fysisk planering, bostadsförsörjning och miljö

Kommunerna har under andra hälften av 1990-talet fått ett successivt ökat inflytande över den fysiska planeringen och ökade möjligheter att genomföra planer.

Den nya byggnadslagstiftningen gav kommunerna istället för enskilda intressen möjlighet att bestämma var och när tätbebyggelse få ske, samtidigt som den översiktliga planeringens stärktes. Ändringar i byggnadslagen och byggnadsstadgan gav minskat byggnadskrångel och byggnadsnämnden skulle i sin helhet utses av kommunen utan inflytande från statliga organ.

Under 1970-talet krävde en framväxande statlig planering en förbättrad kommunal samhällsplanering. Inom ramen för den fysiska riksplaneringen definierades olika intressen – både av bevarande – och exploateringskaraktär – vilka begränsade det kommunala handlingsutrymmet, särskilt i kust- och fjällområdena samt i andra områden med krav på markhushållning t.ex. Skåne.

Under år 1987 kom en ny plan- och bygglag (PBL) som dels lagreglerade riksintressena, dels införde ett nytt planeringssystem med obligatorisk fysisk översiktsplan. Kommunernas frihet ökade i vissa väsentliga avseenden, bl.a. fick kommunerna rätt att fastställa detaljplaner. Statens roll begränsades till att via länsstyrelserna vid samråd framföra riksintressena. Länsstyrelserna kan också upphäva planerna som strider mot riksintressena och pröva beslut från den enskilde.

Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen har varit tydlig sedan bostadsförsörjningslagen gjorde alla kommuner skyldiga att förmedla statliga lån och bidrag. Större kommuner skulle även göra en bostadsförsörjningsplan. Kommunerna fick dessutom rätt att subventionera bostadsbyggandet och många kommuner skapade allmännyttiga bostadsstiftelser som regel omvandlades senare till kommunala bolag. Under miljonprogrammets tid (1965–1975) var samverkan mellan staten och kommunerna mycket intensivt. Staten prioriterade särskilt byggandet av hyresbostäder och kommunerna byggde och förvaltade dessa genom sina allmännyttiga bostadsföretag. Ett statligt regelverk ställde detaljerade krav på bostädernas utformning och standard.

Under 1980- och 1990-talet reducerades statens krav på kommunala insatser inom bostadsförsörjningen. Den statliga finansieringen ersattes med statliga kreditgarantier och kraven på kommunala bostadsbyggnadsprogram avskaffades. Ett delvis återupprättande av den kommunala skyldigheten att planerna för bostadsförsörjningen återinfördes år 1999. Som helhet, sett över tiden efter andra världskriget, är bostadsförsörjningen det kommunala verksamhetsområde, där skyldigheterna och den statliga styrningen har begränsats i störst omfattning.

Kommunernas ansvar inom miljöområdet har successivt ökat. Ansvaret för tillsynen av miljöfarlig verksamhet överfördes år 1989 till kommunerna, undantaget var sådan verksamhet som kräver särskilt tillstånd. Miljötillsynens omfattning har utvecklats ytterligare efter miljöbalkens införande år 1999.

## Vård, skola och omsorg

Den kraftiga tillväxten i den kommunala verksamheten under 1900-talets senare hälft förklaras i huvudsak av statens och kommunernas ökade ambitioner inom vård, skola och omsorg. Även om tendenserna till kommunalisering är den dominerande tendensen, har det även förekommit att tidigare kommunala uppgifter har överförts till staten. Så skedde t.ex. med polis-, åklagare- och exekutionsväsendet år 1965 samt med bostadstilläggen för pensionärer år 1995.

Normalt har dock förändringar i uppgiftsfördelningen inneburit att den kommunala sektorn tillförts uppgifter. Detta har skett antingen genom att statliga uppgifter blivit kommunala eller att tidigare oreglerade uppgifter blivit föremål för specialreglering. Exempel på uppgifter som – till skillnad från vad som var fallet före år 1974 – numera genom specialreglering förvandlats till kommunala skyldigheter är barnomsorg, färdtjänst, skolskjutsar och kollektivtrafik. De således statligt ålagda uppgifterna inom olika verksamhetsområden beräknas för närvarande ta i anspråk i genomsnitt omkring 75 % av de kommunala budgeterna.

På grund av den omfattning som det specialreglerade området numera nått, kan någon fullständig belysning av utvecklingen inte göras i detta sammanhang. Istället är avsikten med framställningen att visa på vissa utvecklingstendenser i fråga om specialregleringen.

En tydlig tendens är den ändrade lagstiftningstekniken vad gäller det specialreglerade området. Numera utformas speciallagarna ofta som *ramlagar*. En sådan kännetecknas av att den anger mål och riktlinjer, men att detaljbestämmelser saknas.

*Socialtjänstlagen* (1980:620, SoL) kan betecknas som en målinriktad ramlag. I detta fall innebär den valda lagstiftningstekniken bl.a. att Socialstyrelsen ger allmänna råd i fråga om lagens tillämpning. Det är dock i sista hand förvaltningsdomstolarna som avgör den närmare räckvidden av de olika bestämmelserna. Regeringsrättens avgöranden är därför – och det gäller inte bara inom socialtjänsten – av stor betydelse för att fastställa gränserna för specialkompetensen.

En annan lagstiftningsteknik som numera används är s.k. *rättighetslagstiftning*, vartill bl.a. SoL:s regel om rätt till bistånd får räknas. Två grundläggande och allmänt accepterade kriterier är emellertid att rättigheten ska dels preciseras i lag, dels kunna utkrävas. Med sistnämnda krav menas att den enskilde kan få sin lagstadgade rätt prövad genom

att anföra förvaltningsbesvär. Även *lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade* (LSS) utgör ett exempel på rättighetslagstiftning. Den i lagen angivna personkretsen ska i mån av behov ha rätt till stöd och service i form av bl.a. rådgivning och personligt stöd, personlig assistent samt korttidsvistelse utanför hemmet.

En ofta förekommande kritik mot rättighetslagstiftningen är att den strider mot grunderna för den kommunala självstyrelsen på det sättet att de lokala förhållandena och de lokala politiska bedömningarna ställs åt sidan för nationella, standardiserade krav. Kritikerna menar vidare att rättighetslagstiftningen i sin förlängning medför att det i realiteten är staten och förvaltningsdomstolarna som bestämmer om detaljerna i den välfärdspolitik vars genomförande kommunerna har ansvaret för.

Med *skyldighetslagar* avses sådana lagar där huvudmannens ansvar definieras och där besluten normalt överklagas i enlighet med kommunallagens bestämmelser om laglighetsprövning.

Till skyldighetslagarna räknar man bl.a. *hälso- och sjukvårdslagen* (1982:763). I denna definieras såväl landstingens (3–9 §) som kommunernas (18–21 §) ansvar för hälso- och sjukvården. För landstingen gäller bl.a. att de ska erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom respektive landsting. Även i övrigt ska landstingen verka för en god hälsa hos hela befolkningen. Det ansvar som åläggs kommunerna är bl.a. att de ska erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som bor i särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor eller i bostäder med särskild service för människor som är i behov av sådant boende till följd av fysiska, psykiska eller andra skäl. Kommunens ansvar i nämnda avseenden omfattar dock inte sådan hälso- och sjukvård som meddelas av läkare.

Styrningen av kommunal verksamhet genom olika rättighets- och skyldighetslagar samt målbestämmelser kan sägas vara en följd av utvecklingen mot färre kontrollmedel i form av t.ex. villkor för statsbidrag och underställning.

Även med beaktande av rättighets- och skyldighetslagstiftningen drog den Kommunala självstyrelsekommittén (SOU 1996:129) den sammanfattande slutsatsen, att den kommunala handlingsfriheten under perioden 1975–1995 ökade inom den specialreglerade sektorn.

Inom flertalet specialreglerade kommunala verksamhetsområden kompletteras den grundläggande lagstiftningen av andra författningar.

Skollagen kompletteras t.ex. av de av riksdagen fastställda läroplanerna. Inom andra områden kompletteras de av riksdagen beslutade lagarna och de av regeringen beslutade förordningarna med allmänna råd och föreskrifter som utfärdas av sektorsmyndigheterna.

Floran av statliga regler som styr den kommunala och landstingskommunala verksamheten är stor. Avregleringsutredningen konstaterade år 1998 (SOU 1998:105) att antalet lagar, förordningar och myndighetsregler som särskilt avsåg kommunsektorerna uppgick till 1 586. Även den förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1996:112) tog upp regelmängden och konstaterade, att ramlagstiftningen ger stort utrymme för myndigheterna att komplettera lagarna med tillämpningsföreskrifter, vilket i ökad utsträckning har skett under de senaste decennierna. Kommissionen konstaterade vidare att det ökade antalet myndighetsföreskrifter är ett centralt förvaltningspolitiskt problem.

Vid sidan av lagstiftningen har det under senare tid blivit vanligt att staten också lägger fast den gemensamma ambitionsnivån genom nationella handlingsplaner. Ett exempel är den av riksdagen år 1998 antagna nationella handlingsplanen för äldrepolitiken. Handlingsplanen fokuserade på ett antal bristområden inom vilka kommuner och landsting förväntades förstärka sina insatser och åstadkomma kvalitetshöjningar. Riksdagen fattade också beslut om att öka statsbidragen för att underlätta detta.

Ett antal statliga myndigheter har till uppgift att kontrollera och utvärdera de specialreglerade kommunala och landstingskommunala verksamheterna. Dessas tillsynsansvar finns inom ett stort antal olika områden, såsom samhällsplanering, miljö, räddningstjänst, individ- och familjeomsorg samt äldre- och handikappomsorg. Länsstyrelserna har här en framträdande roll.

Länsstyrelserna driver också tillsammans med kommunerna olika utvecklingsprojekt. Denna roll har även Socialstyrelsen och den nya Myndigheten för skolutveckling, som nyligen avskiljts från Skolverket. Ett exempel på gemensamt utvecklingsarbete är det fleråriga projektet "Attraktiv skola". Ett 40-tal kommuner ges möjligheter att i samverkan med staten på olika sätt utveckla verksamheten så att skolan blir en attraktiv arbetsplats. På så sätt samverkar staten och kommunerna i ansvaret för morgondagens rekryteringssituation. Ett annat exempel på statens sätt att stödja kommunernas utveckling är Inlandsdelegationen

(Dir. 2002:15) Dess verksamhet innebär ett erbjudande till ett 40-tal kommuner i norra Sverige i de mest utsatta lokala arbetsmarknadsregionerna att delta i ett utvecklingsarbete.

Sveriges Kommuner och Landsting har genomfört en studie av statens styrning av de kommunala verksamheterna (Statens detaljstyrning ur ett kommunalt perspektiv 2005). Denna studie sammanfattar kommunernas aktuella syn på den statliga styrningen på följande sätt:

Statliga organs styrning av kommunal verksamhet är sällan koordinerade, vilket skapar osäkerhet, förvirring, krångel och extra kostnader i kommunerna. Detta gäller även inom ett och samma sakområde som exempelvis frågor inom PBL/Miljöbalkssektorn.

Den statliga styrningen hindrar ofta långtgående kommunal samverkan inom och/eller mellan olika kommuner.

Detaljstyrning omöjliggör ofta långtgående rationaliseringar i kommunal verksamhet.

När detaljstyrningen går för långt hindrar detta kreativa och nya lokala lösningar jämfört med ett system med statlig målstyrning.

Den statliga styrningen skapar ofta en omfattande och kostsam extra administration inom kommuner och statliga organ men också vid olika former för kommunalt samarbete med en eller flera kommuner.

Lagar och bestämmelser tillämpas inte lika över landet, vilket också skapar osäkerhet och en hel del problem i kommunerna. Detta gäller i första hand statlig verksamhet som är representerad även på regional nivå.

Kommunerna ser idag allt fler tecken på att statliga organ som exempelvis arbetsförmedlingen och Försäkringskassan i en trängd budgetsituation gör allt tydligare ansträngningar för att

skjuta över lagstadgade statliga arbetsuppgifter – och därmed kostnader – till kommunerna. Detta gäller t.ex. vid arbetslöshet och där samverkanslösningar ska eftersträvas. Detaljerade statliga bestämmelser är uppenbarligen inte tillräckliga för att även staten ska göra de insatser som lagstiftningen föreskriver.

Kommunerna menar också att det faktum att vissa statliga organ numera har avreglerats och bolagiserats skapat ännu större osäkerhet om de statliga institutionernas möjligheter, skyldigheter och roll visavi kommunerna, inte minst gäller det kvaliteten på och omfattningen samt lokaliseringen av offentlig service.

Denna sammanfattning av kommunernas syn på den statliga styrningen är ordagrant hämtade ur ovan nämnda rapport.

### **Regionernas utveckling**

Förutsättningarna för ekonomisk utveckling, välbefinnande och en god livsmiljö blir allt mer beroende av de insatser som görs på lokal och regional nivå. Företagsetableringar påverkas inte bara av kostnadsfaktorer utan även av människornas kunskaper, kommunikationerna, kvaliteten i den lokala samhällsservicen samt tillgången till högre utbildning och forskningsmiljöer, kultur och miljö.

Många företag inom industri- och serviceverksamhet verkar i dag på en internationell marknad med begränsad koppling till de enskilda nationernas gränser. Det praktiska samspelet mellan näringslivet och den offentliga verksamheten förskjuts i ökad utsträckning till lokal och regional nivå. De regioner som kan erbjuda de bästa förutsättningarna för företag och människor har de bästa framtidsutsikterna.

Den europeiska integrationen förstärker effekterna av ekonomins internationalisering i övrigt. Rörligheten över nationsgränser av varor, tjänster, människor och kapital innebär att konkurrensen mellan företagen och mellan regionerna skärps.

Den regionala nivån har kommit allt mer i centrum för den svenska diskussionen om den offentliga organisationen. En anledning till detta är de initiativ som lokala och regionala företrädare har tagit för att lyfta

fram sin egen regions kvaliteter och utvecklingsmöjligheter.

Det statliga huvudansvaret för den regionala utvecklingen har varit ifrågasatt, åtminstone sedan mitten av 1960-talet. Företrädare för landstingen har varit mest angelägna om att ta över det regionala utvecklingsansvaret inom länet och sätta detta under landstingens huvudmannaskap.

I sitt slutbetänkande Regional framtid (SOU 1995:27) presenterade Regionberedningen ett förslag till utformning av den offentliga organisationen på regional nivå. Förslaget innebar bland annat att ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala självstyrelsen skulle ändras så att det regionala utvecklingsansvaret fördes över från länsstyrelserna till landstingen. Efter en omfattande remissbehandling beslutade regeringen och riksdagen att bilda två "storlän", nämligen Skåne och Västra Götalands län. Beslut fattades också om att inleda en försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning från år 1997 till och med utgången av år 2002.

Försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning utvärderades av den parlamentariska Regionkommittén (SOU 2000:85). Kommittén kom fram till att försöksverksamheten i väsentliga delar fallit väl ut för den regionala utvecklingen. En hel del initiativ hade tagits och vissa positiva resultat hade uppnåtts trots begränsningar i tid och handlingsfrihet. Bland annat hade det, som en följd av försöksverksamheten, utvecklats en fördjupad och delvis nyskapande diskussion om demokratis innebörd och betydelse för den regionala nivån. Den övergripande slutsatsen som kunde dras var emellertid att de regionala försöken hittills inte hade varit en betydelsefull angelägenhet för de enskilda medborgarna.

Regionkommittén föreslog att försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning skulle utvidgas, både geografiskt till fler län och verksamhetsmässigt. Särskilt kommunerna och landstingen men också vissa statliga myndigheter stödde detta förslag vid remissbehandlingen av kommitténs förslag. Regeringen valde emellertid en annan uppläggning av sitt förslag till riksdagen i september 2001 (prop. 2001/02:7). Enligt regeringens mening fanns det redan så goda erfarenheter av modellen med kommunal samverkan i regionalt utvecklingsarbete ("Kalmarmodellen") att denna modell borde göras tillgänglig i hela landet. Regeringen föreslog därför att det i samtliga län skulle vara möjligt att

från år 2003 bilda ett kommunalt samverkansorgan för regional utveckling i länet, vilket också blev riksdagens beslut. Ett samverkansorgan utgörs av ett kommunalförbund där samtliga kommuner är medlemmar och där även landstinget kan vara medlem.

Samverkansorganet ska utarbeta program för länets utveckling och samordna utvecklingsinsatser i länet för genomförande av programmet. Samverkansorganet får befogenhet att besluta om länsplaner för regional infrastruktur samt befogenhet att besluta om vissa statliga medel för regional utveckling. Ett av samverkansorganet fastställt program för länets utveckling ska beaktas av alla statliga myndigheter som bedriver verksamhet i länet, t.ex. vid beslut om fördelning av statliga medel som har betydelse för den regionala utvecklingen i länet.

Regeringen redovisade även att den avsåg att ta initiativ till en allmän översyn av uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna och landstingen. I avvaktan på denna översyn och ytterligare erfarenheter från försöksverksamheten i Skåne län och Västra Götalands län föreslog regeringen att inga ytterligare försök med direktvalda regionala organ skulle inledas. Försöken i Skåne och Västra Götalands län fick dock fortsätta under ytterligare en mandatperiod.

Genom regeringens förslag och riksdagens beslut hösten år 2001 har ytterligare steg tagits i riktning mot en långsiktig lösning av regionfrågan. Det innebär att det finns en bred politisk enighet om att det regionala utvecklingsansvaret i länen i första hand ska bäras av de folkvalda politikerna i länet. Oenigheten gäller främst landstingens roll i det regionala utvecklingsarbetet. Medan det råder stor enighet om den s.k. Kalmarmodellens förtjänster finns delade meningar om alternativet att låta landstinget ensam ta det regionala utvecklingsansvaret.

En annan avgörande fråga i regiondiskussionen är vem som ska ha makten att bestämma över de ekonomiska resurser som behövs för att genomföra de regionala utvecklingsambitionerna. Idag förfogar staten över dessa resurser. Det har sedan länge varit en grundläggande värdering i den svenska kommunallagstiftningen att inte ge kommuner och landsting befogenheter att ge ekonomiskt stöd åt enskilda företag. Detta för att minimera risken för snedvriden konkurrens genom subventioner till företag på orten. Inte heller frågan om vem som ska förfoga över resurserna för regional utveckling får sitt slutgiltiga svar i riksdagsbeslutet om regional samverkan och statlig länsförvaltning. I elva län har emel-

lertid samverkansorgan eller regioner rätt att disponera vissa statliga medel för regional utveckling. Beslut om företagsstöd fattas av samverkansorgan i två län och av regionerna i Skåne och Västra Götland.

Även om vissa delar av regionfrågan således kan sägas vara öppna är det ett faktum att en ny typ av relation eller partnerskap har etablerats mellan kommunerna och staten på den regionala nivån. Kommunerna i nio län och regionerna i Skåne och Västra Götaland har övertagit huvudansvaret för att utveckla sin region och staten har tydligare markerat sitt ansvar för att den nationella politiken följs upp i länet.

### **Kommunernas organisation och ekonomiska förvaltning**

Allt sedan 1862 års kommunalförordning har grunderna för kommunernas organisation och ekonomiska förvaltning reglerats i lag. De två senaste kommunallagarna (1977 och 1991) har givit kommunerna ett ökat handlingsutrymme.

#### *Organisation*

Vid tidpunkten för tillkomsten av 1991 års kommunallag var strävan mot en ökad decentralisering och ökat samarbete mellan olika verksamheter ett framträdande inslag i kommunernas och landstingens förändringsarbete. De tidigare lagreglerade kraven på en viss nämndorganisation hade av många uppfattats som ett hinder mot både decentralisering och sektorsövergripande verksamhet. Inom ramen för frikommunförsöket hade under 1980-talet därför bedrivits en försöksverksamhet med friare nämndorganisation.

Erfarenheterna av frikommunförsöket var i huvudsak positiva och år 1991 ansåg regeringen tiden vara mogen att ge samtliga kommuner och landsting frihet att bestämma hur nämnderna skulle organiseras. Såvitt avser de specialreglerade områdena har kommuner och landsting fått frihet att bestämma vilka nämnder som ska finnas för att fullgöra uppgifterna och att bestämma om deras verksamhetsområden och inbördes förhållanden.

Kommunallagens organisationsfrihet för kommuner och landsting innefattar också en frihet att bestämma att vissa nämnder ska verka på lokal nivå, t.ex. för en kommundel eller för en viss anläggning.

Genom 1991 års kommunallag ges vidare fullmäktige större frihet

än förut att delegera ärenden till styrelsen och övriga nämnder.

### *Ekonomisk förvaltning*

Reglerna om kommunernas ekonomiska förvaltning var relativt detaljerade fram till 1977 års kommunallag. Kravet på budget i balans fanns redan i 1862 års förordning. Långt in på 1900-talet krävdes underställning av kommunala beslut för att ta upp lån. Förmögenhetsskyddet, däremot, kom in först i 1953 års kommunallag.

1977 års kommunallag innebar en liberalisering av bestämmelserna om kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning. Bl.a. avskaffades underställningsskyldigheten i fråga om anslag som skulle täckas genom utdebitering under mer än fem år. Genom 1977 års lag minskade också den statliga kontrollen över kommunala fonder.

Regeln om förmögenhetsskydd återfinns inte i 1991 års kommunallag. Detta motiverades i propositionen (1990/91:117) med att det inte alltid går att sätta likhetstecken mellan ett gott och sunt ekonomiskt handlande och en ambition att alltid hålla förmögenheten intakt. Tvärtom ansågs kommuner och landsting ibland behöva använda sina ekonomiska resurser på ett mindre bundet sätt än vad som gällde enligt bestämmelsen om förmögenhetsskydd. Som ersättning för förmögenhetsskyddsregeln infördes en bestämmelse som föreskriver att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Denna bestämmelse har sedan förtydligats (prop. 2003/04:105).

En nyhet i 1991 års kommunallag var också att det inte längre ställt upp något krav på att kommunernas och landstingens budgetar ska vara balanserade eller med andra ord redovisa hur de planerade utgifterna ska täckas. Kravet på budget i balans har senare återinförts.

Den nya kommunallagens bestämmelser om räkenskapsföring och redovisning innebar en skärpning i så måtto att redovisningen fick ökad betydelse. Bland nyheterna märks att redovisningen ska omfatta även sådan kommunal verksamhet som drivs i form av aktiebolag, stiftelse, ekonomisk förening, ideell förening eller handelsbolag. Detta krav på "koncernredovisning" motiverades med den stora ekonomiska betydelse som den i bolagsform bedrivna verksamheten har.

## Finansiering

Kommunernas intäktskällor är skatter, avgifter och statsbidrag. Kommunalskatten är kommunernas viktigaste inkomstkälla, den svarar för 75 % av de samlade intäkterna.<sup>2)</sup>

Avgifternas andel av kommunernas intäkter är cirka 10 %. Störst betydelse har avgifterna inom de tekniska verksamheterna där de helt svarar för finansieringen.

Inom övriga verksamhetsområden har avgifterna en mer begränsad roll. Kommunernas möjligheter att fritt bestämma över avgifterna har begränsats under senare år främst genom införandet av den s.k. max-taxan inom barnomsorgen och motsvarande inom hemtjänsten.

## Beskattningsrätt

Den kommunala beskattningsrätten är grundlagsskyddad. Trots detta har det sedan 1970-talet förekommit både frivilliga och lagstiftade skattestopp.

Under 1970-talet initierade staten åtgärder för att genom frivilliga överenskommelser med kommunförbunden begränsa skattehöjningarna och därmed den kommunala expansionstakten.

Möjligheten för riksdagen att tillfälligt införa begränsningar i den kommunala beskattningsrätten prövades principiellt i början av 1980-talet. Konstitutionsutskottet gjorde då följande uttalande:

”Grundlagsregleringen av den kommunala självstyrelsen innebär ett skydd för denna, som understryker den kommunala beskattningsrätten. Skyddet har principkaraktär och hindrar inte ovillkorligt en lagreglering av typ skattetak. Skyddet förutsätter dock att en eventuell lagreglering av sådant slag alltid ger utrymme för en fri sektor för kommunerna och även bibehåller åtminstone en viss frihet för kommunerna när det gäller att fastställa beskattningens storlek. Principerna om den kommunala självstyrelsen, som de kommer till uttryck i regeringsformen, och dess motiv leder enligt utskottets mening till slutsatsen att ingrepp i kommunernas beskattningsrätt bör undvikas”.

<sup>2)</sup> Framställningen i detta avsnitt bygger på Agne Gustafsson (1996) Kommunalt Självstyrelse.

Istället för kommunalskattestopp vidtog staten under 1980-talet andra åtgärder för att begränsa de kommunala utgiftsökningarna bl.a. minskning av statsbidrag och avskaffande av den kommunala företagsbeskattningen. Den totala kommunalskatten höjdes mycket begränsat under 1980-talet.

Samtidigt ökade kraven på regering och riksdag att genom olika åtgärder försöka åstadkomma en så jämlig beskattning som möjligt i olika delar av landet. Dessa krav försökte staten tillgodose inom ramen för den kommunala skatteutjämningen. Ett nytt skatteutjämningsystem infördes år 1980, som utgick från att bidragen skulle utgå som generella bidrag i förhållande till medelskattekraften för hela riket. Från år 1986 infördes den ändringen att skatteutjämningen inte helt skulle finansieras med statliga medel utan även genom skatteutjämningsavgifter (den s.k. Robin Hood-avgiften). Dessa skatteutjämningsavgifter avskaffades år 1993 i och med införandet av ett nytt skatteutjämningsystem.

I samband med den akuta ekonomiska krisen år 1990 återkom regeringen till tankarna på lagstiftning om begränsning av beskattningsrätten. En lag om ett tvåårigt kommunalt skattestopp för åren 1991 och 1992 antogs av riksdagen. Lagrådet uttalade sitt godkännande av förslaget. Lagrådet ansåg dock att ju fler ingripanden mot beskattningsrätten, desto betänkligare blir åtgärden rent konstitutionellt. Frågan hur långtgående sådana ingripanden får göras "måste bedömas med hänsyn till arten och omfattningen av inskränkningarna och till den tid under vilken de ska gälla". Lagrådet fann att detta aktuella förslag inte gick utöver vad som var acceptabelt från konstitutionell synpunkt. Detta skattestopp föreslogs att gälla även för år 1993, men riksdagen avslog förslaget om ytterligare förlängning, sannolikt med hänsyn till att en sådan förlängning reellt skulle innebära en permanentning.

Frågan om begränsningar av den kommunala beskattningsrätten har också varit aktuell under senare delen av 1990-talet.

Frågan om det kommunala utjämningsystemets förenlighet med grundlagen har också behandlats av Lagrådet. Det förslag till utjämningsystem som regeringen föreslog riksdagen år 1995 och som granskats av Lagrådet på konstitutionsutskottets initiativ underkändes av Lagrådet under hänvisning till att kommunerna inte äger rätt att ta ut skatt för att via ett kommunalt utjämningsystem finansiera verksamhet i en annan kommun. Sedan utjämningsystemets tekniska konstruk-

tion ändrats, så att kommunerna istället betalade en avgift till staten för att finansiera utjämningsssystemet, godkände Lagrådet det kommunala utjämningsssystemet ur konstitutionell synvinkel.

### *Statsbidrag*

Utbyggnaden av den kommunala sektorn från 1960-talet till 1980-talet finansierades dels med ökade kommunalskatter, dels med ökade statsbidrag. Skatteutjämningsbidragen var länge av begränsad omfattning, ett mer utvecklat skatteutjämningsystem tillkom först år 1966. Istället gav staten kommunerna bidrag för olika ändamål, för att stimulera utbyggnaden av de kommunala välfärdstjänsterna. Dessa bidrag var antingen frivilliga eller obligatoriska.

I samband med skatteutjämningsreformen år 1966 upphörde vissa specialdestinerade bidrag. En större förändring i statsbidragssystemet skedde år 1979 då ytterligare specialbidrag försvann.

Från slutet av 1970-talet till början av 1990-talet genomfördes en rad förändringar i skolans statsbidragssystem i syfte att öka kommunernas självständighet. Mer och mer byggdes det in en åldersfaktor i systemet för att hantera de varierande behoven av insatser inom skolan beroende på skillnaderna i åldersstrukturen.

Också inom det sociala området skedde under 1980-talet en minskad detaljstyrning i samband med statsbidragsgivningen. Inom barnomsorgen ersattes en stark regelstyrning för att stimulera en ökad utbyggnad successivt av mer målorienterade statsbidrag för att stödja driften av befintliga dag- och fritidshem.

En större kommunalekonomisk reform genomfördes år 1993 under borglig ledning. Då infördes den s.k. finansieringsprincipen, vilken innebär att kommunerna och landstingen inte åläggs nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa på annat sätt är genom höjda skatter. Vidare infördes ett nytt generellt statsbidrag och tolv statsbidrag byggdes in i det generella systemet. Således upphörde de ekonomiskt viktiga sektorsbidragen till barnomsorgen, service och vård samt skolan. Sett i ett historiskt perspektiv var denna statsbidragsreform mycket genomgripande och utvidgade kommunernas självständighet mycket kraftigt. Denna reform vidareutvecklades genom ett reformerat utjämnings- och bidragssystem år 1996, varigenom cirka två tredjedelar av statens bidrag till kommunerna utgjordes av generella statsbidrag.

Statskontoret har kartlagt och analyserat hur statens bidragsgivning har utvecklats under perioden 1993–2001. Kartläggningen visar att det efter år 1993 har det skett en återgång till specialdestinerade statsbidrag. Det totala antalet anslag ökade från 62 år 1993 till 92 år 1997, och 127 bidrag år 2001. Om man begränsar kartläggningen till enbart anslag som helt eller delvis är avsedda för kommuner har antalet ökat från 27 anslag år 1993 till 55 anslag år 2001. Det vill säga, att även här har det skett en fördubbling. Ser man på hur denna utveckling fördelar sig på de olika mottagarkategorierna (dvs. alla/vissa/blandade) finner man att det totala antalet anslag till alla kommuner eller landsting ökar från 10 anslag år 1993/94 till 18 anslag år 2001. Under samma period ökar antalet anslag som går till vissa kommuner/landsting från 8 till 25, medan de blandade anslagen endast ökar från nio till tolv. Den största ökningen återfinns således bland de verksamhetsanknutna anslagen som går till vissa kommuner/landsting.

Efter en genomgång av de verksamhetsanknutna statsbidragen är Statskontorets slutsats att flertalet av de verksamhetsanknutna bidrag som utgår till alla kommuner kan inordnas i det generella statsbidraget. Undantagen utgörs av tillfälliga bidrag och ersättning för tjänsteköp.

Riksrevisionen har under år 2004 granskat vissa av de specialdestinerade statsbidragen.

Riksrevisionen har granskat regeringens satsning på ökad tillgänglighet inom sjukhusvården (*RiR 2005:7*). Satsningen finansierades genom ett särskilt anslag på sammanlagt 3,75 miljarder kronor under åren 2002–2004. Granskningen visar att regeringen varken styrt eller följt upp satsningen på ett sätt som visar att den lett till avsett resultat. Enligt riksdagsbeslutet skulle bidraget fördelas utifrån prestation. Granskningen ger vid handen att principerna för att fördela statsbidraget inte skiljer sig från principerna för fördelning av det generella statsbidraget.

En annan riktad satsning för att öka kvaliteten i den offentliga servicen är det specialdestinerade statsbidraget för personalförstärkningar i skolor och fritidshem. Detta bidrag infördes år 2001 för att förbättra måluppfyllelsen i skolor och fritidshem genom att bekosta personalförstärkningar. Sammantaget kommer staten att ha satsat 10 miljarder kronor under perioden 2001–2006. Av granskningen av detta statsbidrag (*RiR 2005:9*) framgår att det inte finns någon direkt koppling mellan bidragets syfte – det vill säga förbättrad måluppfyllelse – och kostna-

der för personalförstärkningar som ligger till grund för utbetalning av bidraget. Varken regeringen eller Skolverket har följt upp om bidraget har förbättrat målpuffyllelsen.

Det tillfälliga sysselsättningsstödet för att bibehålla eller öka anställningarna inom kommuner och landsting är ett specialfall av finansiering via specialdestinerade statsbidrag (*RiR 2004:26*). Tekniskt sett har stödet utformats som en kreditering på kommunernas och landstingens skattekonton. I praktiken motsvarar det en utgift på statsbudgeten och är i flera avseenden konstruerat som ett specialdestinerat bidrag. Stödet bestod av två delar, omfattande sammanlagt tre miljarder kronor, där den ena delen syftade till att upprätthålla sysselsättningen genom att minska kostnaderna för den redan anställda personalen och den andra delen syftade till att tidigarelägga planerade nyanställningar. Enligt regeringen skulle de kommunala verksamheterna stärkas genom dessa åtgärder samtidigt som en ökning av arbetslösheten motverkades. Riksrevisionens granskning visar att målen för stödet var vaga och allmänt hållna och några konkreta förväntade effekter formulerades aldrig. Ingen utvärdering gjordes heller av stödet.

I slutet av 1990-talet fick ett antal kommuner och landsting påtagliga problem med sin ekonomi. Regeringen tog då initiativ till särskilda stödinsatser till enskilda kommuner och landsting. Först skedde dessa under perioden 1997–1998 i form av särskilda regeringsbeslut. År 1999 bildades en särskild statlig myndighet, Statens bostadsdelegation, för att ekonomiskt stödja kommuner med svag ekonomi och många tomma lägenheter i kommunägda bostadsföretag. Samma år bildades också en särskild Kommundelegation för att ge regeringen underlag för beslut om särskilda insatser för att stödja en omstrukturering i vissa ekonomiskt svaga kommuner och landsting. Totalt fördelade regeringen mellan åren 1999 och 2002 drygt 4 miljarder kronor till kommuner och landsting i behov av särskilt stöd.

### **EU-medlemskapets konsekvenser för kommunerna**

Före Sveriges ansökan om medlemskap i EU utfördes ett omfattande utredningsarbete angående de grundlagsändringar som kunde bli nödvändiga vid ett medlemskap. I detta sammanhang gjordes även en bedömning av om de förpliktelser som Sverige kunde komma att åtaga

sig inom ramen för EG-samarbetet riskerade att inskränka den kommunala självstyrelsen.

Grundlagsutredningen inför EG (SOU 1993:14) gjorde den bedömningen att det knappast förelåg någon risk för att den kommunala självstyrelsen kom att inskränkas i sådan utsträckning att den inte längre motsvarade ett verkligt förhållande. Enligt utredningen gällde EG-samarbetet än så länge avgränsade områden och berörde endast i marginell utsträckning de områden som den fria kommunala sektorn omfattar. Som exempel på områden som berördes nämndes kommunala stödåtgärder och kommunal upphandling. Inom dessa områden hade gemenskapsrättens inverkan redan aktualiserats genom EES-avtalet. KU och EES-utskottet uttalade då bl.a. att begränsningar i lag av kommunernas och landstingens möjligheter att lämna stöd var "godtagbart från konstitutionella utgångspunkter" (1992/93: EU 1 s. 83).

Vad gällde den kommunala beskattningsrätten konstaterade Grundlagsutredningen att det vid ett medlemskap inom ramen för den ekonomiska och monetära unionen kom att ställas krav på medlemsstaternas ekonomiska politik och att staten i förhållande till EG kan sägas bära det fulla ansvaret även för de kommunala finanserna. Mot denna bakgrund var det enligt utredningen inte otänkbart att staten för att uppfylla sina åtaganden kunde tvingas utfärda föreskrifter för den kommunala ekonomin.

Enligt utredningen fanns det inte anledning att räkna med annat än att begränsningar i den kommunala beskattningsrätten i framtiden kunde komma i fråga som ett tillfälligt led i en stram ekonomisk politik. Skulle en gemensam ekonomisk politik kräva att det sammantagna skatteuttaget minskas drastiskt och för längre tid borde, enligt utredningen grundlagsskyddet för den kommunala beskattningsrätten medföra att det i första hand är det statliga skatteutrymmet som får ge vika. Sammanfattningsvis fann utredningen att det inte förelåg skäl att föreslå ändringar i RF vad gällde den kommunala självstyrelsen.

Vid remissbehandlingen av SOU 1993:14 framförde Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet viss tveksamhet i fråga om grundlagsutredningens analys av effekterna av EG:s lagstiftning på grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen och man ansåg att ytterligare överväganden krävdes i denna fråga. I ett senare betänkande (SOU 1994:2) gjorde EG/EU-konsekvensutredningarna: Kommuner

och landsting i stort sett samma bedömning av EG-medlemskapets effekter för kommunerna och landstingen som Grundlagsutredningen inför EG tidigare gett uttryck för.

Sveriges medlemskap i EU föranledde inte heller slutligt några grundlagsändringar såvitt gäller den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten.

Statskontoret har gjort en bred kartläggning av EU-samarbetets påverkan på svenska kommuner och landsting. Kartläggningen omfattar en genomgång av hur ett drygt tiotal av EU:s samarbetsområden påverkar kommunernas och landstingens uppgifter, bl.a. effekter av den inre marknaden, miljösamarbetet, sammanhållningspolitiken och socialpolitiken. Den samlade bilden visar att EU:s samarbetsområden i dag har utvecklats till att omfatta stora delar av kommunernas och landstingens verksamheter.

De sammantagna effekterna av EU-samarbetet förändrar i betydande utsträckning förutsättningarna för kommunernas och landstingens huvuduppgifter. EU:s lagstiftning införs ofta på områden där det är kommunerna som ansvarar för operativ tillsyn och kontroll. Kommunerna blir därmed den sista förvaltningslänken med att tillämpa EU:s lagstiftning på den svenska lokala nivån. Många av EU:s krav är betungande för kommunerna och dåligt anpassade till lokala förhållanden, vilket gör att flera kommuner får svårt att uppfylla sina förpliktelser.

Kommunernas arbete med regional och lokal utveckling har förstärkts till följd av EU:s olika stödprogram. Det kommunala deltagande i stödprogrammen har gett ökad kunskap av nya sätt att samarbeta och har gjort att den kommunala näringslivspolitikerna blivit mer aktiv och innovativ. Det gällande regelverket begränsar i vissa avseenden dock kommunernas möjligheter till lokala utvecklingsinsatser. Det har lett till behov av att se över de rättsliga förutsättningarna för kommunalt deltagande i bl.a. strukturfondsverksamheter.

Trots att EU saknar kompetens att lagstifta i hälso- och sjukvårdsfrågor har EU-samarbetet ändå fått allt större betydelse för den svenska hälso- och sjukvården. Detta förklaras av att EU:s inre marknadslagstiftning om bl.a. fri rörlighet för varor och personer, med hjälp av EG-domstolens uttolkningar, har utsträckts till att omfatta delar av den nationella hälso- och sjukvården. I huvudsak rör det sig ännu om en potentiell påverkan eftersom en mer omfattande faktisk rörlighet för

bl.a. vårdpersonal och patienter är beroende av fler omständigheter än ett förändrat regelverk.

Även den kommunala samhällsbyggarrollen berörs av EU-samarbetet. Detta sker bl.a. genom att EU ställer miljökrav på vissa kommunala planeringsprocesser och att kommissionen vill öppna marknaden inom fler samhällssektorer, bl.a. vatten- och avloppssektorn. I egenskap av arbetsgivare är kommuner och landsting också föremål för EU:s lagstiftning om fri rörlighet för arbetstagare och om arbetsmiljö och arbetstid.

Statskontorets rapport uppmärksammar också två drivkrafter i EU-samarbetet som i framtiden kan få ökad betydelse för kommuner och landsting. En drivkraft är att EU under senare år har börjat utveckla nya genomförandemetoder för att säkerställa att EU-lagstiftningen tillämpas på ett likvärdigt sätt inom hela unionen. En metod är att EU i allt högre grad reglerar hur medlemsstaterna ska organisera sitt genomförandearbete. EU försöker också knyta medlemsländernas behöriga myndigheter närmare varandra och organisera dem i olika förvaltningsnätverk. Med trepartsavtal mellan kommissionen, en medlemsstat och regionala/lokala myndigheter vill EU skapa asymmetriska genomförandelösningar för att kunna ta större hänsyn till olika lokala förutsättningar. Sammantaget innebär de nya genomförandemetoderna att kommunala tillsyns- och kontrollverksamheter i ökad grad regleras direkt av EU.

Den andra drivkraften är att den inre marknaden under de närmast kommande åren kommer att fortsätta att utsträckas till i huvudsak nationella välfärdsproducerande områden som hälso- och sjukvård. Kommunala verksamheter kan beröras av denna utveckling på flera sätt. Utvecklingen kan leda till att medlemsstaterna intensifierar sitt samarbete i hälso- och sjukvårdsfrågor inom ramen för den öppna samordningsmetoden. EU kan också komma att anta en mer "välfärdsanpassad" inre marknadslagstiftning som minimerar icke-önskvärda effekter på nationell nivå. På lång sikt kan utvecklingen även innebära att EU tilldelas lagstiftningskompetens i hälso- och sjukvårdsfrågor genom ändring av fördraget.

Det är för närvarande oklart vad som händer med det s.k. tjänstedirektivet vilket syftar till att öka konkurrensen inom den inre marknaden också vad gäller tjänster av offentliga myndigheter. Om tjänstedirektivet blir verklighet, trots starka nationella invändningar, skapar detta radikalt annorlunda förutsättningar för kommunerna och landstingen i Sverige.

Tio år efter EU-medlemskapet kan konstateras att EU:s lagstiftning har berört kommunerna av störst omfattning inom miljöområdet och den offentliga upphandlingen, men knappast på ett sätt som har inverkat negativt på den kommunala självstyrelsen.

Enligt kommunförbunden har kontakterna och samrådet med staten över lag utvecklats positivt under Sveriges medlemskap. De redovisade synpunkterna grundar sig på förbundens yttrande över kommissionens vitbok om styrelsereformerna i EU (januari 2002), förbundens synpunkter på kommissionens arbetsdokument: En kontinuerlig och systematisk dialog med sammanslutningar av regionala och lokala myndigheter i utformningen av politiken (maj 2003) och EU:s framtidskonvent ur ett lokalt och regionalt perspektiv (september 2002).

### **Sammanfattning**

Vid en tillbakablick på utvecklingen av statens relationer till kommunerna under 1900-talets andra hälft, sönderfaller skeendet i några olika faser. Dessa är inte helt entydigt avgränsade från varandra, men utan tvekan finns vissa mer dominerande synsätt inom var och en av dessa faser i utvecklingen.

#### *Välfärdsstatens etablering*

Denna period omfattar tiden år 1945 till år 1975, dvs. året efter den andra stora indelningsreformen.

Under denna period rustades kommunerna ekonomiskt, personellt och organisatoriskt för att hantera de nya välfärdsåtaganden som staten lade på kommunal nivå. Expansionen av den kommande verksamheten skedde inom ramen för en skyldighetsbaserad speciallagstiftning och med stöd i detaljerade villkor för statsbidragsgivning och starka statliga ämbetsverk. Utbyggnaden av den kommunala verksamheten finansierades dels genom stigande kommunalskatter dels genom ökade statsbidrag. Skatteutjämningssystem introducerades först i slutet av perioden.

Under välfärdsstatens utbyggnad myntades begreppet "det kommunala sambandet" som uttryck för tanken att de nationella prioriteringarna borde genomsyra den kommunala verksamheten. Detta synsätt kom till uttryck i den gemensamma valdagen för riksdag samt kommun- och landstingsfullmäktigeförsamlingar.

Särskilt kommunsammanläggningarna år 1974 lade grunden för utvecklingen under nästa period som kännetecknas av avreglering och decentralisering.

### *Avreglering och decentralisering*

Denna period sträcker sig grovt räknat från år 1975 till år 1995. Den övergripande inriktningen under denna period var att minska den statliga detaljregleringen av kommunerna och att ge särskilt kommunerna ett större ansvar.

Grundlagsregleringen av den kommunala självstyrelsen år 1974 och den nya kommunallagen år 1977 stärkte kommunernas självständighet. Flera översyner av statens tillsyn och kontroll genomfördes och detaljföreskrifter mönstrades ut. Under den senare delen av 1970-talet ökade regeringens intresse för de ekonomiska konsekvenserna av den kommunala verksamhetens kraftiga expansion. Staten började att med olika medel påverka det finansiella utrymmet för den kommunala sektorn; de återkommande skattestoppen på 1980- och 1990-talen är exempel på detta.

Införandet av en mål- och ramlagsbetonad lagstiftning från 1980-talets början ska ses i ljuset av en ökad medvetenhet om den offentliga sektorns finansiella restriktioner. Grundtanken var att regeringen och riksdagen fastställer de övergripande målen men att utförandet av verksamheten överläts till de verksamhetsansvariga. Under hela denna period ökade primärt kommunernas ansvar för vård och omsorg. Det gällde exempelvis den s.k. Ädelreformen, reformen med kommunalt ansvar för psykiskt handikappade och LSS-reformen (Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade). Samtidigt renodlades landstingens roll som vårdgivare.

Kommunerna fick också ett samlat ansvar för skolan, genom att arbetsgivaransvaret för lärarna fördes över till kommunerna.

Slutpunkten i avregleringssträvandena kom med de båda statsbidragsreformerna åren 1993 och 1996, som markant ökade kommunernas ekonomiska självständighet. Förändringarna i det kommunala utjämningsystemet dessa år syftade också till att ge den kommunala självstyrelsen ett mer reellt innehåll genom att ge alla kommuner likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

### *Den "mogna" välfärdsstaten*

Den kommunala sektorns andel av BNP (20 %) och relation till de samlade offentliga konsumtionsutgifterna (70 %) har stabiliserats. Även om det pågår ständiga diskussioner om ansvarsfördelningen mellan staten, landstingen och kommunerna förfaller det som om 1900-talets välfärdsreformer har lett fram till en relativt betydande enighet om hur ansvaret i stort ska fördelas inom den offentliga sektorn.

Diskussionen från mitten av 1990-talet har handlat mer om den statliga styrningen än om ansvarsfördelningen. När de statliga finanserna kom i balans år 1998 började också en aktivitet för att säkerställa att de nationella målen fullföljdes inom hela den kommunala verksamheten. Specialdestinerade statsbidrag ökade i antal, nationella handlingsplaner utarbetades, särskilda myndigheter skapades för att stimulera utvecklingen i kommunerna, rättighetslagar formulerades.

Inte helt förvånande har företrädarna för kommunerna åter börjat föreslå åtgärder för en minskad statlig detaljreglering och förstärkt kommunal självstyrelse. Det finns sålunda många tecken på att frågan om avvägningen mellan kravet på nationell likvärdighet och kommunal självstyrelse åter är en central frågeställning, på samma sätt som efter kommunindelningsreformen år 1974.

Från mitten av 1990-talet har kommunerna och landstingen successivt blivit mer engagerade i regionalt utvecklingsarbete. EU-medlemskapet medförde bl.a. att kommunerna fick ett ansvar för att utarbeta förslag till satsningar inom EU:s strukturfonder. Genom riksdagsbeslut år 2001 markerades att kommunerna och landstingen har huvudansvaret för att utveckla den egna regionen.

### 3. Nya förutsättningar

#### Inledning

De yttre förutsättningarna för den kommunala verksamheten idag skiljer sig väsentligt från de villkor som gällde då den svenska välfärdsstaten byggdes upp och konsoliderades under andra hälften av 1900-talet. Globaliseringen av ekonomin, IT-revolutionen, människors ökade rörlighet och allt längre livslängd samt politikens internationalisering är några av de viktigaste nya förutsättningarna för välfärdspolitiken och dess organisering.

Det svenska samhället och dess institutioner har i allt väsentligt formats efter industrisamhällets synsätt och logik. Därmed inte sagt att tiden nu är mogen för att finna radikalt annorlunda vägar för att bygga samhällsorganisationen. Våra värderingar är nämligen mycket stabila, vilket märks inte minst på attityden till offentlig verksamhet. Även om den offentliga sektorn tilltron till som serviceproducent fortfarande är mycket stor finns ett vikande intresse för demokratins traditionella institutioner.

Ansvarskommittén har i sitt delbetänkande (SOU 2003:123) Utvecklingskraft för hållbar välfärd gjort en bred analys av de nya förutsättningarna för välfärds- och tillväxtpolitiken. Jag kommer därför att begränsa mig till att lyfta fram några förändringsfaktorer som jag bedömer som särskilt relevanta för diskussionen om statens framtida relationer till kommunerna.

#### En åldrande befolkning

Sverige liksom många andra länder står inför stora demografiska förändringar under de kommande decennierna. Antalet äldre i behov av vård och omsorg kommer att öka, medan den arbetande befolkningen kommer att minska. Detta leder till en rad frågor om hur vi i vårt land ska kunna finansiera välfärden.

Statistiska Centralbyrån (SCB) har gjort en befolkningsprognos som sträcker sig från år 2000 fram till år 2050. Denna prognos innebär att befolkningen ökar från 9 till 9,5 miljoner invånare år 2050. Andelen äldre fortsätter att växa, framförallt under 2020-talet då den stora

40-talsgenerationen når 80-årsåldern. Finansiellt sett kommer perioden mellan åren 2015 och 2030 att blir mycket ansträngd, då försörjningskvoten – antalet unga och gamla i förhållande till yrkesarbetande – ökar kraftigt.

Sverige är dock inte exceptionellt i det avseendet, snarare tvärtom. Utvecklingen kommer att bli än mer dramatisk i många andra OECD-länder, som i dag har en jämförelsevis ung befolkning, men som år 2050 kommer att ha en större andel pensionärer än Sverige. År 2050 beräknas Sveriges befolkning tillhöra de yngsta i den industrialiserade världen.

En åldrande befolkning kommer att kräva ökade insatser inom vård och omsorg. Likaså ger den tekniska utvecklingen nya möjligheter att hjälpa människor och skapar därmed växande anspråk. Det gäller särskilt inom hälso- och sjukvården som idag utgör en tredjedel av den offentliga konsumtionen. Som Ansvarskommittén påpekar i sitt delbetänkande tenderar också samhällsutvecklingen att generera nya behov med åtföljande anspråk på samhälliga insatser. Undersökningar av människors attityder och levnadsvanor ger heller ingen anledning att tro att de samlade förväntningarna på den offentliga finansierade välfärden i framtiden kommer att minska, snarare tvärtom.

Vilken den samlade effekten av dessa faktorer blir är svårt att bedöma. Att de reella anspråken på den offentligt finansierade välfärden påtagligt kommer att överstiga de behov en rak demografisk framskrivning ger vid handen förefaller enligt Ansvarskommittén dock klart. Den 25-procentiga ökningen av behoven av kommunala välfärdstjänster fram till år 2050 som Svenska Kommunförbundets långtidsutredning förutser torde enligt Ansvarskommittén, i ljuset av SCB:s senaste befolkningsprognos, utgöra ett golv ”i uppskattningen av de framtida behoven emedan den inte räknar med vare sig ytterligare reformer eller kvalitativ utveckling av nuvarande tjänster.”

### **Krympande resurser**

Det är inte helt enkelt att göra långsiktiga prognoser för anspråk på och resurser för offentligt finansierade välfärdstjänster. Kommunförbundet har emellertid gjort en långtidsutredning ”Kommunala framtider”, som presenterades år 2002. Förbundet har senare följt upp denna utredning med vissa bedömningar och förslag bl.a. i fråga om äldreomsorgens finansiering i ”Kommunernas och landstingens ekonomiska läge”, novem-

ber 2004.

Med tanke på att perspektivet i "Kommunala framtider" dras ut ända till år 2050 är antagandena i kalkylen särskilt viktiga. I sitt basscenario utgår man från ett lågt barnafödande och att andelen studerande i yrkesverksam ålder förblir konstant. Det totala antalet arbetade timmar antas minska som en följd av att vi fortsätter att ta ut en del av reallöneökningen i ökad ledighet. Man räknar med en genomsnittlig BNP-tillväxt på 1,5 % åren 2005–2020, som minskar till 1 % åren 2020–2050 till följd av demografiska förändringar. Man förutsätter också att resurserna omfördelas efter hur behoven utvecklas inom olika områden. Ett lågt barnafödande i kombination med ett ökat antal äldre innebär exempelvis att resurser överförs från skola till äldreomsorg. Man förutsätter likaså att de generella statbidragen utvecklas på samma sätt som kommunernas skatteunderlag, liksom att de specialdestinerade statsbidragen följer kostnaderna för de verksamheter de finansierar. Sammantaget innebär kalkylen att staten gradvis ökar de reella resurstillskotten utan åtföljande krav på nya åtaganden.

Faktorer som anges påtagligt försvaga resursutvecklingen är maxtaxorna inom barn- respektive äldreomsorgen. De förra antas förbli nominellt oförändrad och de senare höjas i takt med konsumentprisindex. Det ger ett intäktsbortfall på omkring 10 miljarder kronor år 2050, vilket motsvarar 3 % av kommunernas verksamhet.

Basscenariot visar att utan skattehöjningar får kommunerna svårt att bibehålla ens dagens ambitionsnivå.

Resurserna ökar visserligen med 7 % fram till år 2050, men de demografiskt betingade behoven ökar mer, med 10 %. Framförallt ökar behovet av äldreomsorg.

Utvecklingen varierar dock påtagligt under perioden. Mellan åren 2005 och 2015 växer resurserna med 7 %, medan behoven minskar med 3 %. Därefter börjar behoven åter växa, medan resurstillväxten stagnerar. Särskilt besvärlig blir situationen en bit in på 2020-talet, då antalet mycket gamla snabbt ökar, samtidigt som resurstillväxten vänds i en minskning.

Kommunförbundet räknar inte med någon produktivitetsutveckling. Det konstateras emellertid att utan produktivitetsökning kommer finansieringen av välfärdstjänsterna att bli mycket problematisk. Ju sämre produktivitetsutveckling den offentliga verksamheten uppvisar, desto

mer brännande blir frågan om att finna andra finansieringsformer, exempelvis höjda avgifter och försäkringslösningar, för att kunna tillgodose de växande behoven utan dramatiska skattehöjningar. Alternativet är en mycket påtaglig begränsning av det offentliga åtagandet.

Sveriges Kommuner och Landsting har också i en rapport år 2005 redovisat sjukvårdens resursbehov fram till år 2030. Förbundet påpekar att det är svårt att med exakthet förutsäga sjukvårdens framtida resursbehov. Den analys som har gjorts är ett försök att uppskatta vad sjukvården med dagens ambitioner, kostnader och produktivitet kommer att innebära för resursbehoven i framtiden. Analysen visar att hälso- och sjukvårdens resurser skulle behöva växa med sammantaget cirka 50 % de närmaste 25 åren om den ska kunna möta de krav och förväntningar som kommer att ställas. När det gäller möjligheterna att finansiera en sådan resursökning är slutsatsen i rapporten följande: "En fortsatt höjning av skatteuttaget kan förmodligen inte fullt ut finansiera vårdbehovsökningen." På lång sikt handlar det om i vilken grad Sveriges skatteuttag kan avvika från andra länder. Ett högt finansiellt sparande de närmaste 10–15 åren och en återhållsam utgiftsutveckling kommer att bli nödvändig för att undvika nedskärningar eller skattehöjningar".

Om inte hälso- och sjukvårdens produktivitet kan ökas i snabbare takt än vad vi sett historiskt måste den genomsnittliga landstingsskatten höjas med fem kronor. Annars måste avgiften höjas och kompletterande finansieringskällor utvecklas, om inte staten tillskjuter ytterligare medel. Den intäktsökning som behöver åstadkommas med sådana medel motsvarar enligt förbundet cirka 75 miljarder kronor.

Personal- och kompetensförsörjningen är redan i dag en betydande utmaning för offentlig verksamhet. Förhållandena skiftar starkt mellan olika landsändar. Framför allt mindre kommuner i skogslänen har svårt att över huvud taget rekrytera personal, medan situationen är mer gynnsam i storstadslänen. Även där har emellertid såväl staten som kommuner och landsting svårt att täcka behoven av en rad nyckelkompetenser. Det gäller exempelvis läkare och sjuksköterskor, men också förskollärare och fritidspedagoger. Enligt Kommunförbundets långtidsutredning är en viktig anledning till att man hittills hjälpligt klarat personalrekryteringen att de kommunanställda ofta saknat alternativ, på grund av begränsad yrkeserfarenhet och utbildning i kombination med begränsade lokala arbetsmarknader.

## En ny ekonomisk geografi

Strukturförändringarna i den kommunala verksamheten har varit starkt kopplade till befolkningsomflyttningarna. Dessa var bakgrunden till indelningsreformerna både år 1952 och år 1974.

Under perioden år 1940 till år 1970 flyttade fortfarande många från landsbygden till tätorterna där de fick arbete inom industrin. Under 1970-talet bromsades inflyttningen till tätorterna och storstadsområdena upp. Under 1980-talet vände emellertid strömmarna återigen så att storstadslänen fick en positiv nettoinflyttning och alla andra län en nettoutflyttning.

Under andra hälften av 1990-talet ökade enbart två län (Uppsala och Halland), förutom de tre storstadslänen sin befolkning. Av 289 kommuner minskade 208 sin befolkning.

Sveriges uppdelning i en del med minskad befolkningen och en del med ökad befolkning har blivit allt tydligare under det senaste decenniet.

I analyser av demografisk och ekonomisk utveckling spelar den geografiska dimensionen en allt viktigare roll. Denna typ av analyser har under de senaste två decennierna fått ett genombrott under beteckningen *den nya ekonomiska geografin*. Det nya forskningsområdet förklarar framför allt varför storleken av lokala marknader har en grundläggande betydelse för ekonomisk tillväxt och produktivitet.<sup>3)</sup>

### *Kommuner, regioner och lokala marknader*

Växande rörlighet medför att flertalet kommuner är inlemmade i en annan ekonomisk geografi än för trettio år sedan.

Huvuddelen av landets kommuner ingår numera i större och mer integrerade regioner. Och ett långsiktigt ökat resande talar för allt större regioner i framtiden.

<sup>3)</sup> Detta avsnitt bygger på Temaplans rapport Tillväxtens geografi – en underlagsrapport om välfärdens villkor.

I början av 1970-talet uppgick den genomsnittliga pendlingen i landet till cirka 10 km per arbetsdag och invånare. Motsvarande senaste uppgift, som gäller år 2001, visar att den dagliga pendlingen ökat till cirka 16 km. Resor förenade med service, inköp och fritid har också ökat och faktiskt något mer än arbetspendlingen. Hushåll och företag har idag i allmänhet tillgång till större lokala hemmamarknader än de som finns inom enskilda kommuners gränser.

Den ökade rörligheten medför djupgående konsekvenser för både hushåll och företag och inte minst för kommunerna. Invånarna har blivit mindre beroende av den egna kommunens lokala utveckling. Omvärldens betydelse växer. Den växande pendlingen betyder samtidigt att arbetsgivarnas geografiska omland av arbetskraft i allmänhet fördubblats på trettio år. Och hushållen har samtidigt fått tillgång till ökade valmöjligheter på arbetsmarknader i större regioner.

#### *Hundra lokala arbetsmarknader*

Med en lokal arbetsmarknad menas i praktiken ett geografisk sammanhängande territorium av en eller flera kommuner.

Med denna utgångspunkt gör Statistiska centralbyrån (SCB) fortlöpande en officiell gruppering av kommuner i lokala arbetsmarknader. I tabell 1 har landets lokala arbetsmarknader delats in i fem storleksgrupper. Tar man fasta på hur pendlingsmönstren utvecklats de senaste trettio åren får man en tydlig bild över regionförstorings långsiktiga utveckling.

I början av 1970-talet fanns det nära 190 lokala arbetsmarknader i landet. Åtta av tio lokala arbetsmarknader hade då mindre än 50 000 invånare. I större delen av landet var då den lokala välfärden starkt beroende av utvecklingen i enskilda kommuner. Det gällde både tillgången till arbete och kommersiell service, utbildning, vård och omsorg.

Tabell 1. Utveckling av antal lokala arbetsmarknader, hela landet åren 1970–2000

Befolkning i lokal arbetsmarknad	1970	1980	1993	1998
mindre än 10 000	45	27	19	22
10 000–50 000	109	79	55	46
50 000–100 000	18	14	11	9
100 000–500 000	13	17	21	20
större än 500 000	2	2	3	3
Totalt	187	139	109	100
Källa: Bearbetning av SCB-statistik				

I början av åttiotalet hade antalet lokala arbetsmarknader minskat till 140 stycken. Enligt SCB:s senaste officiella avgränsning som avser år 1998 har antalet lokala arbetsmarknader minskat till 100 stycken och härav utgör numera knappt femtio kommuner en egen lokal arbetsmarknad. I närmare 250 kommuner är således hushåll, företag och kommunala verksamheter mer eller mindre dagligen beroende av större funktionella regioner än enskilda kommuner. En mycket stor del av landets kommuner ingår således i lokala ekonomier som var och en omfattar ett flertal kommuner.

Den största minskningen har gällt lokala arbetsmarknader med 10 000 till 50 000 invånare. Antalet lokala arbetsmarknader har främst ökat i storleksgruppen 100 000 till 500 000 invånare – från 3 till 20.

Koncentrationen mot allt färre och allt större lokala arbetsmarknader är inte någon över landet jämnt fördelad process. De fysiska förutsättningarna för pendling varierar kraftigt mellan olika delar av landet. Framför allt finns det betydande skillnader mellan landets södra och norra del.

Den stora minskningen av antalet lokala arbetsmarknader sedan år 1970 har framför allt gällt södra Sverige. Huvudförklaringen till den mer omfattande regionförstoringen i landets södra del ligger i den allmänt större tätheten och mindre avstånden mellan olika tätorter. Låg täthet och ytstora kommuner med få tätorter i landets norra del omj-

liggöer i många fall en mer omfattande pendling över kommungränser.

Antalet lokala arbetsmarknader har framför allt minskat i landets södra del. De lokala arbetsmarknadernas "yttäckning" har jämnats ut över tiden. I södra Sverige finns det numera många lokala arbetsmarknader som i ythänseende är lika stora som lokala arbetsmarknader i norra delen av landet.

### *Kommuner och lokala arbetsmarknader*

Hur fördelas då kommunerna över landets lokala arbetsmarknader? Detta sammanfattas i tabell 2.

Tabell 2. Lokala arbetsmarknader och kommuner

<b>Befolkning i lokal arbetsmarknad</b>	<b>Andra lokala arbetsmarknader</b>	<b>Antal kommuner</b>	<b>Genomsnittlig befolkning per kommun 2002</b>
mindre än 10 000	22	22	6 600
10 000–50 000	46	74	16 600
50 000–100 000	9	22	28 900
100 000–500 000	20	106	30 300
större än 500 000	3	66	35 400*
*Exklusive Stockholms, Göteborgs och Malmö kommuner			

Räknet i antal kommuner är gruppen av lokala arbetsmarknader med 100 000 till 500 000 invånare störst. I denna grupp ingår drygt 100 kommuner med en medelstorlek av drygt 30 000 invånare. I denna storleksgrupp bildar som regel fem kommuner tillsammans en lokal arbetsmarknad med cirka 150 000 invånare. Typexempel på två sådana är Karlstads och Kristianstads lokala arbetsmarknader som omfattar följande kommuner:

- Karlstads lokala arbetsmarknad: Karlstad, Hammarö, Kil, Forshaga och Grums.
- Kristianstads lokala arbetsmarknad: Kristianstad, Hässleholm, Sölvesborg, Östra Göinge och Bromölla.

Typexempel på två lokala arbetsmarknader med 50 000–100 000 invånare är Skellefteå som i sin lokala marknad också omfattar Norsjö samt Nyköping som tillsammans med Oxelösund bildar en lokal arbetsmarknad.

Följande kommunpar är exempel på lokala arbetsmarknader med 10 000–50 000 invånare:

- Simrishamn och Tomelilla.
- Vetlanda och Sävsjö.
- Arvika och Eda.
- Bollnäs och Ovanåker.

De minsta lokala arbetsmarknaderna (mindre än 10 000 invånare) består i samtliga fall av enskilda och små kommuner som till exempel Årjäng, Älvsbyn och Sorsele. Det finns emellertid också 26 större lokala arbetsmarknader som utgörs av endast en kommun. Den största av dessa är Gotland som av naturliga skäl inte är integrerad med någon annan kommun i en större lokal marknad.

Den här analysen visar att Sveriges mer långsiktiga ekonomiska och geografiska utveckling domineras av två djupgående förändringar. Dels förstoras de lokala arbetsmarknaderna och omfattar allt större omland av hushåll, arbetskraft och företag. Dels koncentreras tillväxten mot allt större lokala arbetsmarknader.

Tänkanget kring den nya ekonomiska geografin har flera avgörande budskap. Ett är att ekonomisk tillväxt och förnyelse inte kan förstås som en allmän nationell process. Huvudrollen spelas istället av stadsregioner, som skapar lokala marknader för hushåll och företag – boende och arbete.

Ett annat är att lokala marknaders omfattning – storlek och täthet – spelar en helt annan roll för konkurrensförmåga och tillväxt än vad som tidigare var den dominerande föreställningen. Större regioner kan hysa särskilda lokala resurser och en mångfald av specialiserade verksamheter, som ger konkurrensfördelar och ekonomisk välfärd. Förklaringen är återigen att fasta kostnader för specialiserade resurser och verksamheter kan fördelas på många.

Små regioners främsta nackdel är att den lokala marknaden bara i undantagsfall kan bära några särskilda lokala konkurrensfördelar om

de inte är givna av naturen eller historien och är särskilt varaktiga. Då tillgång på naturresurser blivit allt mindre betydelsefullt har många små regioner förlorat sin tidigare ekonomiska bas byggd på exploatering av skog, malm och energi.

Ibland hävdas till och med att "mark/råvaror" spelat ut sin roll för uthållig tillväxt. Detta synsätt är emellertid inte rättvisande. För vissa regioner kan man istället hävda att tillgång till mark har en växande roll för regional utveckling.

Det är uppenbart att stora regioner ger helt andra villkor för tillväxt och välfärd än små lokala marknader. Stora regioner har en flerfald mer mångsidig ekonomi som erbjuder starkare anpassning både till lokala behov och till världsmarknadens utveckling.

Storlek och mångfald ökar i växelverkan vilket gör att tillväxten i befolkning och sysselsättning i större regioner till stor del blir självgenererad. Detta betyder emellertid inte att alla landets företag och hela Sveriges befolkning på lång sikt kommer att koncentreras till ett fåtal stora regioner. I såväl större som mindre regioner finns både drivkrafter och bromskrafter.

Skalfördelar och mångfald i de större regionerna motverkas av trängsel, växande uppoffringar för pendling, höga mark-, lokal- och bostadskostnader samt av högre brottslighet och andra sociala problem än i mindre regioner. Låga kostnader för bostäder, lokaler och mark är mindre regioners främsta konkurrensfördelar visavi de större regionerna. Mindre regioner har som regel också lägre lönekostnader än större.

### **Den kommunala demokratin**

Tre stora statsvetenskapliga forskningsprogram har sedan mitten av 1960-talet studerat förändringarna i den kommunala demokratin. En sammanfattning av dessa forskningsprogram finns i publikationen (Johansson, Nilsson och Strömberg) Kommunal demokrati under fyra decennier (2001). Den följande beskrivningen av förändringarna i den kommunala demokratin bygger på denna publikation.

Intresset för politik i allmänhet har snarast ökat något under de senaste fyra decennierna. Ökningen måste emellertid till stor del tillskrivas förändringar i befolkningens sociala sammansättning. De grupper där intresset brukar vara stort, i första hand väljare med högre

utbildning, har blivit större. Intresset för kommunalpolitik har totalt sett inte ökat utan kan i huvudsak beskrivas som oförändrat eller möjligen något minskande. Väsentligt är att det däremot har skett en påtaglig utjämning av det kommunalpolitiska intresset mellan olika grupper så att de som tidigare varit mindre intresserade, lågutbildade och kvinnor, numera visar samma intressenivå som grupper med högre utbildning respektive män. Till en del torde detta kunna kopplas till att fler än tidigare numera är direkt eller indirekt berörda av de kommunala verksamheterna.

Massmedia har sedan lång tid utgjort den viktigaste informationskanalen för flertalet medborgare och de ökar stadigt i betydelse.

Även om media alltså spelar en allt större roll på den kommunala nivån så är det uppenbart att egna erfarenheter fortfarande är viktigare här än på riksplaneln. Betydelsen av det mindre politiska systemet som tillåter att man åtminstone till en del bygger sina åsikter på egna erfarenheter framgår av bedömningen av den kommunala servicen. I de fall där man har egna erfarenheter, direkta eller indirekta, blir man mindre kritisk/mer positiv. Massmedias sätt att välja och att presentera nyheter bidrar dock till en negativ inställning till den kommunala verksamheten.

Valdeltagandet i Sverige steg mer eller mindre kontinuerligt till en högsta nivå under senare delen av 1970-talet. Det gäller både riksdags- och kommunalval. Därefter sjönk valdeltagandet något under flera val för att stabilisera sig på en något lägre nivå åren 1991 och 1994 och därefter sjunka kraftigt vid 1998 års val. Väljare som är missnöjda med den kommunala servicen röstar mindre än övriga och när de röstar så väljer de ofta lokala partier.

Partierna som kanal för att påverka lokala politiska beslut blir allt mindre betydelsefulla för väljarna. Detta är dock inte liktydigt med att säga att politikernas roll minskar. Åtskilliga medborgare kontakter politiker, men av allt att döma inte så mycket i deras roll som partiföreträdare utan snarare som ett alternativ till kontakter med tjänstemän. Det är också fortfarande så att de mindre kommunerna erbjuder bättre förutsättningar för politisk aktivitet.

Möjligheterna till aktivitet i form av förtroendeuppdrag i kommunen minskade drastiskt i och med kommunsammanslagningarna. Antalet förtroendeuppdrag sjönk då från 200 000 till omkring 40 000 ordinarie uppdrag. Villigheten att åta sig uppdrag minskade emellertid inte trots

att förutsättningarna att man skulle kunna få ett uppdrag blev mindre. Partierna som kanal in till systemet fungerar bättre i mindre än i större kommuner och utnyttjas mer av äldre än av yngre väljare.

Om vi alltså ser tecken på ett allmänt något ökande intresse för politik så tar det sig inte uttryck i ökande kommunalpolitisk aktivitet i form av direkta försök att påverka beslut. Däremot blir det allt vanligare att man diskuterar kommunala frågor med folk i sin omgivning. Män, högutbildade och tjänstemannagrupper diskuterar mer än kvinnor, lågutbildade och arbetare, men skillnaderna mellan olika grupper blir mindre och mindre. Sådana diskussioner är också särskilt vanliga bland medborgare som är missnöjda med den kommunala servicen och bland medborgare som har krav på utökad kommunal service. De som har förtroende för det politiska systemet är särskilt aktiva, men också de som saknar förtroende diskuterar kommunalpolitik.

Från mitten av 1970-talet och framåt kan vi på väljarnivå notera en allt större frikoppling mellan partival på nationell nivå och i kommunen. Det blir mer och mer av lokal politik i kommunalvalen. De rent lokala partierna, som man på 1960-talet i samband med kommunsammanslagningarna föreställde sig skulle försvinna, börjar åter öka sin röstandel även om de fortfarande är små i absoluta tal. De får dock ibland mycket starkt stöd i vissa kommuner och utgör uppenbarligen en form av säkerhetsventil i lokalpolitiken.

En viktig förutsättning för att kommunen ska kunna vara en fungerande politisk enhet är att den uppfattas som legitim. D.v.s. att man har förtroende för systemet och för dess företrädare, politikerna och tjänstemännen. Medborgarna slöt under 1990-talets första hälft upp bakom kommunerna som serviceproducent. Trots kritik av nedskärningar och minskning av den offentliga sektorn var brukare och allmänhet i huvudsak nöjda med kommunernas service.

Med stigande förväntningar var medborgarna vid 1990-talets slut mindre nöjda. Man kan dock inte notera några förändringar av den politiska aktiviteten inom det representativa systemets ram. Röstningen minskar och det går inte att se några andra former av påverkansförsök som ökar och skulle kunna kompensera eller ge ett ökat medborgarinflytande. Den form av politisk aktivitet som tenderar att öka är diskussion av kommunala frågor. Man diskuterar mer utan att vara mer direkt aktiv gentemot systemet. Med tanke på att förtroendet för politiker

samtidigt minskar, så finns anledning att misstänka att åtminstone en del av diskussionen har anknytning till sådana negativa ståndpunkter. Man diskuterar utan att direkt försöka agera.

En ökande andel av väljarna tar medvetet partipolitisk ställning i valet till kommunfullmäktige utöver det ställningstagande man gjort på rikspanet. Man ställer därmed krav på partierna att verkligen vara lokala partier och uppfattar också att de till en del fungerar på det viset redan nu. Om man ser denna utveckling som något positivt så ställer det krav på partierna och politikerna i kommunerna att bli mer lokalt inriktade. De måste än mer än hittills frigöra sig från beroende av rikspolitiken.

Väljarna har höga förväntningar på kommunen och på den kommunala servicen. De anser uppenbart att kommunerna och de beslut som fattas i de kommunala organen, spelar stor roll. Den gamla typen av servicedemokrati där utbudet av nya former av service var den centrala punkten är kanske död. Nu står kraven på upprätthållande av kvalitet och omfattning av befintlig service i centrum. Reaktionen på förändringar i kommunal service är väsentliga förklaringar till medborgarnas ställningstaganden till politiken och till det politiska systemet. Det finns emellertid också ett avsevärt mått av skepticism till att kommunerna verkligen har reella möjligheter att fatta lokalt anpassade beslut.

## Sammanfattning

- En åldrande befolkning skapar ökade behov av vård och omsorg. Anspråken på resurser blir mest omfattande en bit in på 2020-talet då 40-talsgenerationen når 80-årsåldern.
- Finansieringen av de ökade insatserna kommer att kräva effektiviseringar samt en nu okänd kombination av skattehöjningar och ökade statsbidrag. Om de ökade insatserna finansieras genom avgifter eller privata försäkringar minskar behovet av skattehöjningar och tillskott av statsbidrag.
- I allt mindre utsträckning överensstämmer kommungränserna med de funktionella regionerna. Antalet

arbetsmarknadsregioner minskar ständigt och regionerna blir ständigt större.

- Medborgarna förväntar sig en ökad lokalpolitisk aktivitet av de politiska partierna. Ett ökat missnöje med den kommunala servicen kanaliseras inte som en ökat aktivitet via partierna.

## 4. Nordisk utblick

### Inledning

Som jag tidigare har konstaterat, finns stora likheter mellan de nordiska ländernas sätt att organisera den kommunala verksamheten men det finns också skillnader.

I detta avsnitt ska jag lyfta fram vissa delar av den reformverksamhet som sker och har genomförts, med särskild relevans för den svenska diskussionen. Jag har inte strävat efter en heltäckande beskrivning av de nordiska kommunsystemen och de förändringar som dessa genomgår. En sådan översikt utarbetas för närvarande av Statskontoret på uppdrag av Expertgruppen för Studier i Samhällsekonomi (ESS). Jag har under and fått ta del av materialet och har här använt det för att beskriva det norska systemet för nationell uppföljning.

De reformsträvanden som jag särskilt vill lyfta fram är för det första den nationella uppföljningen i Norge, för det andra strukturreformen i Danmark och för det tredje regionförvaltningsreformen i Finland.

### Norge

Norge har 433 kommuner och 19 fylkeskommuner (inkl. Oslo som är både en kommun och en fylkeskommun). Mer är hälften av kommunerna har mindre än 5 000 invånare samtidigt som bara tolv kommuner har mer än 50 000 invånare. Kommunerna och fylkeskommunerna står för omkring 60 % av den offentliga tjänsteproduktionen.

Kommunerna och fylkeskommunerna ansvarar för en stor del av välfärdstjänsterna. Kommunala uppgifter är grundskola, primärvård, social omsorg, stadsplanering, miljöskydd och kultur- och fritidsverksamhet. Fylkeskommunerna ansvarar för gymnasieskola och vuxenutbildning, tandvård, regional planering, näringspolitiskt stöd samt har ett övergripande ansvar för kommunikationer.

Ansvar för och styrningen av de offentliga sjukhusen överfördes år 2002 från fylkeskommunerna till fem helstatligt ägda hälsoföretag. Det är numera Helse- og omsorgsdepartementet som styr hälsoföretagen genom lagstiftning, beslut av olika slag och genom årliga beställardokument.

Huvudlinjen när det gäller kommunindelningen är att sammanläggningar av kommunerna ska vara frivilliga. För närvarande sker en översyn av uppgiftsfördelningen mellan staten, kommunen och fylkeskommunerna. Även kommunernas intäktssystem ses över.

I Norge finns ett väl utvecklat och strukturerat system för samråd och förhandlingar mellan staten och kommunerna.

Det finns sedan år 2001 ett system för konsultationer och (icke juridiskt bindande) avtal mellan staten (genom regeringen) och den kommunala sektorn (genom Kommunernas Sentralforbund, KS) om det kommunalekonomiska upplägget i statsbudgeten. Systemet var från början ett försöksprojekt som permanentades.

Konsultationsordningen ska bl.a. bidra till att skapa en gemensam förståelse för att det är stortingets och regeringens ansvar att fastställa de ekonomiska och politiska målen för kommunsektorn. Vidare är avsikten dels att statens styrning av kommuner och fylkeskommuner ska bli mer ändamålsenlig, dels att kommunsektorn ska göras mer delaktig i och ansvarig för genomförandet av verksamheter. Konsultationerna ska också bl.a. öka den kommunala friheten i uppgiftslösningen, minska statens styrning samt skapa stabila förutsättningar för kommunsektorn.

Norge är intressant också genom det nationella informationssystem som har byggts upp i samarbete mellan staten och kommunerna.

KOSTRA ("KOMMune-STat-Rapportering") är ett omfattande nationellt informationssystem, där information om kommunala tjänster och resursanvändning inom olika områden registreras och sammanställs. Informationen ska ge relevant information till nationella och lokala beslutsfattare, i deras arbete med analys, planering och styrning samt för att bedöma om nationella mål uppfylls. Det finns ett mycket stort antal nyckeltal i KOSTRA som omfattar huvuddelen av kommunernas och fylkeskommunernas verksamhet, däribland skola, hälsovård, socialtjänster, kultur, miljö, tekniska tjänster och kollektivtrafik. Nyckeltalen ger en bild av bl.a. prioriteringar och produktivitet. Statistisk Sentralbyrå (SSB) uppdaterar nyckeltalen i systemet den 15 juni varje år. KOSTRA har drivits som projekt sedan år 1994, men är sedan år 2002 ett permanent system. Det finns flera mål med projektet: Få fram relevant, pålitlig, aktuell och jämförbar styrinformation om kommunal och fylkeskommunal verksamhet, skapa underlag dels för en bättre statlig och kommunal styrning och dels för en bättre dialog mellan kommunerna

och invånarna samt att förenkla inrapporteringen från kommunsektorn till staten.

Det norska Kommunförbundet och Kommun- och regiondepartementet har sedan år 2001 drivit ett projekt med effektiviseringsnätverk. Nätverken syftar till att förbättra kommunernas tjänster, bidra till effektiviseringar genom jämförelser och att ta fram nationella indikatorer för den kvalitets- och effektivitetsutveckling som sker i kommunal sektor. Kommunerna ska få bättre verktyg för sin styrning och brukarmedverkan ska öka.

I varje nätverk ingår fem till åtta kommuner, och totalt ingår omkring 300 kommuner i effektiviseringsnätverk. Verksamheter som ingår i nätverken är grundskola, vård och omsorg, barnomsorg, sociala tjänster, ungdomsvård och byggnadsfrågor.

Med hjälp av en internetportal kan både kommuner och medborgare dels få en bild av enskilda kommuners prioriteringar och produktivitet, dels jämföra kommuner och tjänster med varandra, dels identifiera goda exempel av olika slag.

## **Danmark**

I Danmark förbereds för närvarande en större reform av statens relationer till kommunerna, den s.k. strukturreformen.

Syftet med reformen är att den enskilde medborgaren ska få ökad kvalitet för pengarna i den offentliga sektorn, särskilt gäller detta sjukvården. Medlet är att stärka den lokala demokratin genom starka och bärkraftiga kommuner.

Regeringens övergripande mål är att skapa en offentlig sektor utifrån medborgarnas behov. Mer konkreta mål för strukturreformen är följande:

- Mer kvalitet för pengarna utan ökning av den samlade beskattningen.
- En sjukvård med kortare väntetider och behandling i internationell toppklass.
- En enklare och mer målinriktad insats för att få fler i arbete.
- Klart ansvar och borttagande av gråzoner, så att människor inte skickas fram och tillbaka mellan olika myndigheter.

- Mer sammanhängande insatser för handikappade och utsatta grupper.
- Bättre utvecklingsmöjligheter för alla egenföretagare.
- Skydd av nationella miljö- och naturvärden.
- Mindre byråkrati med färre hinder och bättre överskådlighet för medborgarna genom *en* ingång till det offentliga.
- Större medborgarinflytande – mer demokrati och större brukardeltagande.
- Ökad valfrihet.
- Bättre sammanhang i ungdomsutbildningen och hög kvalitet.

En huvudtanke i strukturreformen är att ytterligare utveckla en decentraliserad offentlig sektor. Därför förslår regeringen att kommunerna ska vara den primära ingången till den offentliga servicen bortsett från sjukvården.

Kommunerna får ansvaret för att lösa fler välfärdsuppgifter. Det är skälet till att regeringen har tagit initiativ till att skapa större kommuner. Målet är att kommunerna ska ha minst 30 0000 invånare. Kommunerna har fått frihet att välja lokala lösningar. Kommunerna har själva fått föreslå i vilken konstellation av sammanslagning man vill ingå. De mindre kommunerna som är ekonomiskt bärkraftiga har möjlighet att vara självständiga under förutsättning att de ingår ett formellt samarbete med andra kommuner. Den 1 januari 2005 redovisade kommunerna sina förslag till regeringen. Med några få undantag föreslog kommunerna att de skulle ingå i nya och större kommuner, totalt cirka 100 kommuner. Den nya kommunindelningen ska gälla från den 1 januari 2007.

Kommunerna kommer att få utvidgade uppgifter främst inom tre områden, nämligen

- Näringspolitik och sysselsättning.
- Plan-, naturvårds- och miljöområdet.
- Kulturområdet.

Vissa av dessa uppgifter överförs till kommunerna som en konsekvens av att amten läggs ner. Kommunerna har redan tidigare haft väsentliga uppgifter inom arbetsmarknadspolitiken, men nu får kommunerna ett mer uttalat ansvar för att stödja alla arbetssökande, även de som inte är

försäkrade, i form av jobbcentra.

Den danska regeringen har förslagit att amten ska läggas ned och ersättas av fem sjukhusregioner, styrda av direktvalda politiker. Regionerna får inte beskattningsrätt; sjukvården blir samfinansierad av staten och kommunerna.

Genom strukturreformens två huvudkomponenter – större kommuner och fem sjukvårdsregioner – vill regeringen göra det lättare för medborgarna att utkräva ansvar för den offentliga verksamheten. Strukturreformen beskrivs i olika offentliga dokument som en demokratireform – ”en enkel offentlig sektor nära medborgarna”.

## **Finland**

Finland har fortfarande många och små kommuner. Under lång tid har det förts en diskussion om behovet av en indelningsreform. Hittills har emellertid problemet med små kommuner lösts genom frivilliga sammanläggningar och genom samverkan. För närvarande pågår en diskussion om kommunstrukturen och finansieringen av den kommunala verksamheten. Bland regeringspartierna finns olika inställningar bl.a. om behovet av förändringar i kommunindelningen. Det förefaller som om centerpartiet i huvudsak vill behålla den nuvarande kommunindelningen och istället skapa större serviceenheter genom en utvidgning av landskapsförbundens kompetens. Socialdemokraterna å andra sidan, har klart deklarerat att de vill ha större kommuner och en ökad kommunal självfinansiering av välfärdsuppgifterna.

Tidplanen är att ett förslag om fördelningen av uppgifter mellan kommunerna och staten ska vara färdigt under år 2005. Ett förslag om kommunstrukturen ska vara färdigt i maj 2006 och regeringen ska ta ställning till ett samlat förslag om kommunstrukturen, ansvarsfördelningen stat-kommun och finansieringen i början av sommaren 2006. Förändringar ska träda i kraft i början av år 2007.

Under 1990-talet genomfördes omfattande förändringar i den regionala samhällsorganisationen. Dessa är av intresse för den svenska diskussionen om regionerna och ska därför beskrivas i det följande. De regionala uppgifterna i Finland och Sverige redovisas i figur 1.

Figur 1 visar att den offentliga sektorns uppgifter på regional nivå är nästan samma i Sverige som i Finland. Den viktigaste skillnaden är att

det i Finland inte finns folkvalda organ på regionnivå. De enda politiska organen på regionnivå i Finland är landskapsförbunden, som har fullmäktige och en av fullmäktige vald styrelse. Medlemmar till fullmäktige väljs av kommunerna.

Figur 1. Ansvarsfördelning på regional nivå i Finland och Sverige

	Finland	Sverige
Folkvalda organ	–	landsting (20), Gotlands kommun
Kommunalt samarbete	landskapsförbund (19)	landsting (20+Gotland), regionförbund
	sjukvårdsdistrikt (21)	andra kommunala förbund
	andra kommunala förbund	
Regionala statsorgan	länsstyrelse (6)	länsstyrelse (21)
	te-centraler (15)	länsarbetsnämnder (21)/ länsstyrelse (21)
	miljöcentraler (13)	länsstyrelse (21)
	övriga statliga regionenheter: domstolarna, skatteverken, tulldistrikten, försvarsområdena och militärlänen, polisenheterna, gräns- och sjöbevakningssektionerna, landskapsarkiven, arbetarskyddsdistrikten, forskningsstationer	övriga statliga enheter: länsvis: lantmäteri, länsrätter, ALMI, polis, annan reg. organisation: bl.a. domstolarna, skatteförvaltning, kronofogdemyndigheter, tullverkets regioner, skogsvårdsorganisation, sjötrafikområden, landsarkiv, civil- och militärområden, sociala tillsynsenheter, skolverkets lokalkontor, arbetarskyddsdistrikten

Figur 1 visar att det inom regionförvaltningen finns såväl statliga som kommunala förvaltningsenheter. Genom regionförvaltningsreformen år 1997 samlade man i Finland ihop olika myndigheter och genomförde en enhetlig regionindelning av statliga förvaltningsenheter. I praktiken betyder det, att landskapsförbundet är basenhet: alla te-centraler, miljöcentraler och län följer landskapsgränser. T.ex. Södra Finlands län innebär sex landskapsförbund, tre te-centraler och fyra miljöcentraler. Inom gränserna av Nylands te-central finns det två landskapsförbund. De mest betydelsefulla kommunala samarbetsorgan är de 19 landskapsförbunden och 21 sjukhusdistrikten. Den enhetliga regionindelningen omfattar de kommunala landskapsförbunden, men inte andra kommunala samarbetsorgan, som t.ex. sjukhusdistrikten.

### *Landskapsförbunden*

Lösningen med landskapsförbund innebär en kompromiss mellan å ena sidan den falang som önskade sig landskapssjälvstyrelse och beskattningsrätt och direkt valt fullmäktige och å andra sidan den falang som avvisade självstyrelsetanken och som huvudsakligen försvarat och utvecklat länsplaneringen. Det var särskilt motståndet mot en ny beskattningsnivå och direkta val som låg bakom kompromissen.

Till landskapsförbundens uppgifter hör bevakningen av landskapets intressen och utvecklandet av landskapet. Dessa uppgifter är en del av kommunförvaltningen. På uppdrag av staten fungerar dessa som regionala utvecklingsmyndigheter i enhetlighet med lagen om regional utveckling. Detta gäller såväl för den nationella regionpolitiken som den regionala utvecklingen som delfinansieras med medel ur den Europeiska Unionens strukturfonder. Detta betyder i praktiken, att i de av EU krävda samarbetsorgan som fattar beslut om strukturfondpengarnas allokering på regional nivå (regional monitoring committees) väljs ordförande av landskapsförbunden. Därutöver ansvarar landskapsförbunden för regionplanläggningen, dvs. planeringen av markanvändningen på regionnivå.

Länens ställning i Finland har förändrats kraftigt på 1990-talet. Statsändelsreformen betydde bl.a. att kommunerna inte längre behövde underställa länsstyrelserna alla beslut. Grundandet av 13 miljöcentraler minskade ytterligare länens uppgifter. År 1993 överfördes det ovannämnda regionala utvecklingsansvaret på landskapsförbunden.

Reformen utgjorde ett viktigt steg i riktning att underställa den regionala utvecklingsambitionen en folklig kontroll, låt vara att denna utövas indirekt via kommunernas folkvalda.

#### *Utvecklingsprogram för regioncentra*

Det finns också olika nationella projekt som syftar till ökad tillväxt och sysselsättning. Jag lyfter här upp ett, utvecklingsprogrammet för regioncentra.

Under våren 2001 inleddes regeringens utvecklingsprogram för regioncentra. Avsikten är att med hjälp av programarbetet åstadkomma ett nätverk av regioncentra, vilket omfattar samtliga landskap. För att projekten för utveckling av regioncentra ska kunna framskrida förutsätts att olika ministerier på ett tydligt sätt deltar i och satsar på genomförandet.

Med regioncentra avses naturliga, funktionella arbetsmarknadsområden. Områdena är mera vidsträckt än de kommuner som är centralort. Utvecklingsprogrammen syftar till att stärka regioncentras vitalitet genom att utveckla deras gemensamma näringspolitik. Det lokala engagemanget i målen och arbetet är speciellt viktigt.

Samarbetet kan avse följande områden:

- Uppgörande och genomförande av utvecklingsstrategier utifrån en analys av regionens gemensamma starka sidor och möjligheter samt resurser och problem. Samarbete på lång sikt förutsätter också gemensam fördelning av resurserna.
- Näringspolitik.
- Planering av markanvändningen och samhällsstrukturen.
- Valfärdstjänster och finansieringen av dem.
- Växelverkan mellan stadsregionen och landsbygden.

#### *Samarbetet mellan te-centraler och landskapsförbund*

Största delen av statens pengar, som inriktas till regionerna går via te-centralerna. Också EU-pengar och en växande summa särskilda teknologipengar kanaliseras via te-centralerna.

Landskapsförbunden får sina pengar via kommunerna och hanterar relativt små nationella utvecklingspengar och EU-stöd. Deras huvuduppgift är att representera regionernas kommuner och ge riktning och mål åt regionpolitiken. Beslut som fattas av te-centralerna ska förankras

hos landskapsförbunden och andra regionala aktörer. Detta gäller främst EU-pengar. Samarbetet mellan te-centralerna och landskapsförbunden har inte alltid fungerat helt bra. En viss spänning, som förut präglade förhållandet mellan länen och landskapsförbunden, har i några fall fått en arvtogare i spänningen mellan landskapsförbunden och te-centralerna.

Finlands regionalpolitik baserar sig starkt på EU-medel, som är klart inriktade mot utjämning mellan regioner. Samtidigt betonar såväl den europeiska som den nationella regionalpolitiken regionernas betydelse för den nationella ekonomins utveckling. Hela politiken har sin grund i programtänkandet: för att få pengar måste regionen presentera ett program som klarar av konkurrensen med andra regioner eller fyller givna kriterier.



## 5. Överväganden och förslag

### Inledning

Den kommunala verksamheten idag är i allt väsentligt ett resultat av det sena 1900-talets välfärdspolitiska ambitioner. Utbyggnadstakten var som högst från mitten av 1960-talet till mitten av 1980-talet. Under denna period växte den kommunala sektorns andel av BNP till 20 % och har sedan legat kvar på denna nivå.

Den svenska välfärdsstaten kännetecknas av vidsträckta offentliga åtaganden gentemot den enskilde när det gäller tjänster som vård, skola och omsorg. Målen beslutas på nationell nivå men själva utförandet sker decentraliserat i kommuner och landsting. Två indelningsreformer, åren 1952 och 1974, har gjort det möjligt att behålla och utveckla ett starkt lokalt ansvar för välfärdspolitikens praktiska utformning. Statsbidrag och utjämningsystem har gett kommunerna det finansiella stödet, vid sidan av skatter och avgifter, för att på någorlunda likvärdiga villkor göra det möjligt att ta det välfärdspolitiska ansvaret.

Det kommunala uppdraget inom välfärdspolitiken är tydligt formulerat genom de successiva reformer som har genomförts under det senaste halvsekle. Sett i perspektivet av det kommande halvsekle förefaller det helt klart att kommunernas stora utmaning ligger i att kunna finansiera sina välfärdsåtaganden, särskilt inom vård och omsorg. En åldrande befolkning ökar kraftigt anspråken på insatser. Å andra sidan är den finansiella anspänningen av övergående karaktär och det finns åtminstone 10–15 år för att finna lösningar på finansieringsproblemet.

En stark legitimitet är den nödvändiga grunden för vidsträckta offentliga åtaganden. Denna legitimitet skapas genom att medborgarna uppskattar välfärdstjänsterna och är beredda att betala för dem via skatter och avgifter. Men legitimiteten skapas också genom att det demokratiska systemet fungerar så att det finns en levande dialog mellan väljare och valda om det offentliga åtagandets omfattning, innehåll och finansiering. Det är uppenbart att sättet att organisera välfärden – med ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna, den administrativa indelningen och finansieringen – har betydelse för den offentliga sektorns legitimitet.

Sverige är en decentraliserad välfärdsstat. Den idémässiga bakgrun-

den till detta är att ge välfärdsstaten en mänsklig dimension genom att skapa närhet mellan beslutfattare och medborgare. Det kommunala huvudmannskapet för välfärdens praktiska genomförande är emellertid inte självklart.

De krafter som påverkar den kommunala verksamheten handlar i framtiden om demografiska förändringar, ändringar i den ekonomiska geografin, globaliseringen och den europeiska utvecklingen. Det är viktigt att mot bakgrund av dessa djupgående tendenser ställa de grundläggande frågorna om kommunernas roll i samhällssystemet. I det här avslutande avsnittet ska jag göra mer personliga reflektioner kring dessa frågor. Jag tänker särskilt uppehålla mig vid följande frågeställningar, nämligen:

- Den demokratiska legitimiteten.
- Finansieringen av välfärden.
- Ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna.
- Den statliga styrningen.
- Kommunstrukturen.

### **Den demokratiska legitimiteten**

En viktig slutsats av den kommunalforskning som bedrivits är att medborgarna förväntar sig att partierna och politikerna ska bli mer lokalt orienterade. De måste mer än hittills profilera sig i kommunalvalen och i kommunalpolitiken. Det kan också beskrivas som att partierna nu har en positiv möjlighet att öka intresset för politik och demokratiskt deltagande.

En förutsättning för att partierna ska kunna bli mer lokalt orienterade är att det ges ett ökat utrymme för lokal anpassning och lokala ställningstaganden i kommunalpolitiken. Att decentralisera ansvaret för besparingar men centralisera det för reformer och förbättringar ökar inte tilltron till den kommunala nivån.

Samtidigt är medborgarnas förväntningar något mer komplicerade. Medborgarna förväntar sig ofta samma standard oberoende av var man bor. Man vill alltså ha kommunalt självstyre, men man vill inte ha några större skillnader. Frågan om ansvarsfördelningen mellan olika politiska nivåer och vilket handlingsutrymme de bör ha bör ständigt prövas uti-

från dessa olika perspektiv.

En tydlig ansvarsfördelning underlättar givetvis medborgarnas ansvarsutkrävande. Besluts- och finansieringsansvar måste följas åt. En problematisk tendens är att staten på vissa områden lägger fast medborgerliga rättigheter medan kommunerna får bära det ekonomiska ansvaret. Ett exempel härpå är LSS-lagstiftningen. Staten har bestämt vilket regelverk som ska gälla för LSS-verksamheten men kommunerna får stå för kostnaderna. Den naturliga lösningen synes var att staten fullt ut tar ansvaret för att finansiera LSS-kostnaderna.

Ett annat exempel är den ständigt pågående diskussionerna om kommunernas ansvar för att förverkliga nationella mål på skolans område. Skollagskommittén föreslog (SOU 2004:116), att riksdagen beslutar om mål för skolan och ger uppdraget att förverkliga dessa direkt till rektorer och lärare. Kommunernas roll skulle bli att finansiera verksamheten och ta ansvaret för eventuella brister i genomförandet. Som kommentar till detta förslag uttalade sig Kommunförbundets ordförande kritiskt och sade att den kommunala självstyrelsen innebär att "den som betalar, i skolans fall kommunerna genom medborgarnas kommunalskatter, också har befogenheter att påverka verksamheten".

En allmän rekommendation när det gäller ansvar och finansiering är att så långt möjligt låta den som bestämmer standarden också betala vad det kostar. Det gäller särskilt i sådana fall där det brister i samförstånd mellan staten och kommunerna i fråga om vad som är en rimlig standard eller rättighet.

Den demokratiska legitimiteten har också ett starkt samband med om det demokratiska beslutsfattandet utövas direkt i förhållande till medborgarna eller indirekt ("delegatdemokrati") genom att valda företrädare utser andra att företräda dem. Den här diskussionen har i Sverige varit särskilt aktuell i debatten kring den regionala samhällsorganisationen. Företrädare för s.k. regionparlament har hävdat att ett direktdemokratiskt system bättre svarar mot kraven på demokratisk legitimitet, medan företrädare för regionala samverkansorgan mer har betonat betydelsen av kommunal förankring.

Det torde stå utom allt tvivel att direktdemokratiska lösningar som regel är överlägsna delegatdemokratiska arrangemang när det gäller medborgarnas möjligheter till ansvarsutkrävande. Därmed inte sagt, att en indirekt demokrati inte kan fungera ur ansvarssynpunkt. Men den

formen ställer mycket större krav på dialog och förankring.

Sammanfattningsvis vill jag mycket starkt understryka att behovet av demokratisk legitimitet bör vara en grundläggande utgångspunkt för en diskussion om ansvarfördelning och styrning inom den offentliga makt-sfären. Jag har i det föregående pekat på tre väsentliga förutsättningar för att stärka den demokratiska legitimiteten, nämligen

- Ett ökat utrymme för kommunal självstyrelse och därmed ökade möjligheter till lokal partipolitisk profilering och aktivitet.
- Tydlig ansvarfördelning och finansiering under gemensamt huvudmannaskap.
- Direktdemokratiska lösningar är som regel överlägsna indirekta modeller där delegater företräder valda politiker.

En praktisk slutsats av dessa konstateranden är, enligt min mening, att vi i Sverige bör fortsätta att utveckla den grundläggande förvaltningsmodellen med två beslutsnivåer – staten och kommunerna. Direktvalda regionala församlingar med vidsträckt befogenheter skulle visserligen innebära att det skapas en direkt relation mellan väljare och valda. Å andra sidan skulle kommunernas handlingsutrymme och möjligheter till lokal politisk profilering minska. Detta visar att det finns konflikter mellan olika demokratiska kriterier.

Den svenska författningsmodellen har visat sig fungera, både ur demokratisk och effektivitetsmässig synvinkel. Det har dock krävts två indelningsreformer för att behålla ett starkt lokalt ansvar för välfärdsreformernas praktiska hantering. Genom att kommunerna både har tagit det praktiska ansvaret för välfärdstjänsterna och finansierat dessa med medborgarnas skattemedel har det uppstått en stark acceptans för den offentliga tjänsteproduktionen.

Det är av intresse att notera att det pågår ett omfattande reformarbete både i Danmark och Finland, vilka båda syftar till att stärka kommunernas roll i välfärdspolitiken. I Danmark görs detta genom att kommunerna görs större och ges flera uppgifter bl.a. inom närings- och arbetsmarknadspolitiken. Även i Finland finns en ganska bred politisk enighet om att större kommuner är en förutsättning för att kommunerna i fortsättningen ska spela en central roll inom välfärdspolitiken.

Enligt min mening finns det ett stort behov också i vårt land att ställa den grundläggande frågan om de nuvarande kommunerna är rustade att klara framtidens krav inom välfärdspolitiken.

Det är också nödvändigt att ställa frågan om en utvidgad rättighetslagstiftning en utökad statlig styrning och ett ökat statligt finansieringsansvar är en bättre lösning på framtidens välfärdsproblem än en förstärkning av kommunstrukturen.

Ibland lanseras tanken att en ny regional nivå skulle kunna vara ett alternativ till kommunsammanläggningar eller ett utökat statligt ansvarstagande. Min uppfattning är att en lösning på framtidens problem bör sökas inom ramen för den tvånivårelation som har mycket djupa rötter i den svenska förvaltningstraditionen och som har bestått provet under tidigare skeden med starka strukturomvandlingar. Som jag senare ska utveckla finns det emellertid skäl att pröva om kommunindelningen och ansvarsfördelningen inom samhällsorganisationen är den mest ändamålsenliga i ett längre tidsperspektiv.

### **Finansieringen av välfärden**

Det är mycket svårt att med någon större exakthet bedöma de demografiska förändringarnas konsekvenser för den kommunala ekonomin. Min grundläggande inställning är att den demografiska utmaningen visserligen sätter ett starkt tryck på kommunerna men att den går att hantera utan en radikal omläggning av systemet för att finansiera välfärdstjänsterna.

Det finns vissa omständigheter som talar för att belastningen på den kommunala ekonomin blir mindre än vad som ofta framhävs i olika prognoser och bedömningar. En sådan omständighet är att den faktiska pensionsåldern nu ökar till följd av att 1940-talsgenerationen är friskare än tidigare generationer och vill arbeta längre. Därtill kommer att det fortfarande finns stora grupper utanför arbetsmarknaden och att en ökad sysselsättning inom dessa grupper ökar skatteintäkterna för den offentliga sektorn. Vidare skulle en snabbare genomströmning i den högre utbildningen kunna bidra till en bättre balans mellan arbetskraft och icke arbetskraft.

Utgångspunkten för de tankar jag nu ska redovisa om finansieringen av välfärden är – mot den här bakgrunden – att den demografiska ut-

maningen bör kunna klaras med relativt måttliga avgiftshöjningar, något högre skatter och genom produktivitetsförbättringar. Utan produktivitetsförbättringar blir behovet av avgifts- och skattehöjningar naturligtvis mer omfattande.

Beskattningsrätten är kärnan i den kommunala självstyrelsen och är grunden för finansieringen av välfärden i form av vård, skola och omsorg.

Det är inte helt självklart att inkomstskatt ska vara den viktigaste källan till finansiering av välfärdstjänsterna; utanför Norden finansieras lokala välfärdsverksamheter ofta på annat sätt, t.ex. genom kommunal fastighetskatt eller statsbidrag.

Fördelen med inkomstskatt är att den enskilde medborgaren direkt kan avläsa vad han eller hon får tillbaka i form av både individuellt och kollektivt konsumerade tjänster. Detta underlättar ansvarsutkrävandet.

När välfärdsstaten byggdes upp i Sverige finansierades de ökade offentliga åtagandena med ökade skatter, båda kommunala och statliga. Att höja skatterna ytterligare för att finansiera de ökade anspråken som åldersförändringarna ger upphov till är inte någon enkel lösning, sett i förhållande till medborgarna. Om det ändå krävs skattehöjningar för att klara de framtida välfärdsåtagandena kan det vara skäl att i god tid överväga ansvaret mellan staten och kommunerna på detta område. En konsekvens av principen om kommunal självfinansiering är att kommunerna får utnyttja utrymmet för skattehöjningar. Man kan också tänka sig att ökade insatser inom vård och omsorg finansieras genom en skatteväxling mellan staten och kommunerna, exempelvis genom att kommunerna får bredda sin skattebas genom att få hela eller delar av intäkterna från fastighetsskatten.

Genom övergången till generella statsbidrag i början av 1990-talet fick kommunerna stor frihet att prioritera och effektivisera. Genom att den kommunala utjämningen finansierades av kommunerna själva blev den kommunala verksamheten i princip självfinansierad. Statens behov av att återkommande införa kommunala skattestopp ska ses mot bakgrunden av att staten i stor utsträckning har frånhänt sig andra instrument för att styra den kommunala verksamhetens utveckling.

En fortsatt hög grad av självfinansiering är bra ur ansvarssynpunkt och det underlättar den omställning kommunerna står inför. En väsentlig förklaring till att kommunerna så väl lyckades hantera de minskade

intäkterna i samband med 1990-talets ekonomiska kris var att staten ökade kommunernas handlingsutrymme genom övergången till generella statsbidrag. För att underlätta prioriteringar och göra serviceproduktionen effektivare är det angeläget att statsmakterna på nytt slår fast principen om generella statsbidrag och gör en översyn av de nuvarande specialdestinerade statsbidragen med syfte att så långt som möjligt integrera dessa i de generella statsbidragen.

Utrymmet för nya kostnadskrävande reformer kommer att vara mycket begränsat och det mest realistiska scenariot torde vara att staten kommer att behöva ompröva en del av de reformer som genomförts under senare år i syfte att säkerställa rättigheter för enskilda och skapa en viss utveckling i kommunerna t.ex. anställningen av fler lärare.

En fortsatt avreglering av den kommunala verksamheten skapar förutsättningar för en ökad effektivitet i den kommunala verksamheten. Under de 10–15 år som återstår innan anspråken på kommunala insatser ökar mer påtagligt borde stora ansträngningar göras i samverkan mellan staten och kommunerna för att göra den kommunala verksamheten effektivare. Det är helt klart att det finns en betydande potential för att få ut mer verksamhet av skattemedlen. Som exempel kan nämnas att Kommunförbundet har beräknat att kostnaderna för äldreomsorgen skulle kunna sänkas med 2–7 miljarder kronor genom effektiviseringsåtgärder eller sänkning av standarden till en nationell genomsnittsnivå.

Produktivitetsutvecklingen har stor betydelse för vilken service som kommunerna i framtiden kan tillhandahålla. Om produktiviteten förbättras med till exempel 0,5 % per år kommer närmare 30 % mer att kunna produceras om 50 år med samma arbetsinsats som idag. Det kan också beskrivas som att samma arbetsresultat kan nås med tre istället för med fyra anställda. En gradvis förbättrad produktivitet innebär att samma skattepengar räcker till mer alternativt bättre service.

Vilka möjligheter som i framtiden finns att höja produktiviteten i kommunala verksamheter är av flera skäl högst ovisst. Vi vet som exempel ganska lite om hur produktiviteten har utvecklats historiskt.

Enligt de försök som gjorts att mäta produktiviteten i offentlig sektor under 1960- och 1980-talen har produktiviteten utvecklats svagt eller till och med i negativ riktning. Under 1990-talet har kommunerna tvingats till besparingar inom många verksamheter. Dessa besparingar

har genomförts samtidigt som servicens omfattning, samt behoven av dessa verksamheter, har vuxit. Fler skol- och barnomsorgsplatser har kunnat producerats trots mindre resurser. I snäv mening är detta ett tecken på ökad effektivitet. Men denna effektivitet har sannolikt vunnits till priset av en i vissa avseenden försämrad kvalitet och en allt mer pressad personal.

En kontinuerligt förbättrad produktivitet kan underlätta kommunernas möjligheter att möta de behovsökningar som en förändrad demografi innebär.

En effektiv uppföljning och utvärdering av den kommunala verksamheten har stor betydelse för att öka effektiviteten i den kommunala verksamheten. Med tillförlitliga nyckeltal kan kommunerna jämföra sig med varandra och staten kan få en uppfattning om hur kostnader och prestationer utvecklas i relation till nationella mål.

Under senare år har kvaliteten i de kommunala nyckeltalen förbättrats och en kommunal databas har upprättats i samarbete mellan staten och kommunerna. Nästa steg i samarbetet skulle kunna vara att inrätta ett gemensamt institut för uppföljning och utvärdering av den kommunala sektorn. Ett sådant utvärderingsinstitut skulle kunna bli en motor för förnyelsearbetet inom kommunsektorn genom att stimulera benchmarking, utvecklingsarbete och metodutveckling. Vissa av de statliga resurserna för utveckling av kommunal verksamhet skulle kunna överföras till ett gemensamt statligt-kommunalt utvärderings- och utvecklingsinstitut.

Även om kommunerna också i framtiden har huvudansvaret för finansieringen av de kommunala välfärdstjänsterna, har naturligtvis staten det övergripande ansvaret för att alla kommuner och landsting har likvärdiga förutsättningar för att tillhandahålla välfärdstjänster av hög kvalitet. Därför behövs även i framtiden ett system för utjämning av ekonomiska skillnader kommunerna emellan och staten behöver besluta om principerna för ett sådant system.

Ett kommunalt finansierat utjämningssystem ligger i linje med principen om kommunal självfinansiering. Det finns emellertid anledning att pröva vilka verksamheter den kommunala utjämningen ska omfatta. Med tanke på den kraftiga befolkningsminskningen i stora delar av landet har utjämningssystemets kompensation för minskad befolkning fått en allt större ekonomisk betydelse för allt fler kommuner. Samtidigt har

åtskilliga kommuner särskilda kostnader för att möta en ökad inflyttning, samtidigt som de också ska bidra till att kompensera andra kommuner för att de får kostnader för sin befolkningsminskning. Det här exemplet visar att det kan behöva föras en diskussion om det kommunala utjämningsystemet bör omfatta konsekvenserna av den regionala utvecklingen, eller om staten ekonomiskt ska ta ansvar för dessa.

Det är sannolikt att det kommunala utjämningsystemet legitimitet skulle öka om det endast omfattade skillnader i inkomststrukturen och strukturellt betingade kostnadsskillnader relaterade till välfärdens kärnområden vård, skola och omsorg.

Om kompensation för befolkningsminskning inte längre ska ges via det kommunala utjämningsystemet behöver staten skapa stöd i andra former för kommuner och landsting som har ekonomiska problem till följd av en minskande befolkning. De positiva erfarenheterna av Kommun- och Bostadsdelegationernas arbete ger en anvisning om att ett statligt ekonomiskt stöd till fortsatt omstrukturering inom enskilda kommuner och landsting kan vara en framkomstväg även i framtiden.

Det behövs i dagsläget knappast en särskilt detaljerad strategi för att finansiera de kommunala välfärdsuppdragen efter år 2020, såvida inte statsmakterna i god tid vill genomföra en större omläggning av finansieringen på så sätt som skedde genom pensionsreformen. Om det däremot handlar om att klara välfärdstagandena inom ramen för en offentlig finansiering med nuvarande instrument handlar det ändå om att redan nu vidta vissa åtgärder, som leder till långsiktigt hållbara finansieringslösningar. Sammanfattningsvis vill jag peka på följande åtgärder:

För kommunerna:

- Fortsatt effektivisering av verksamheten.
- Ett tydliggörande av det offentliga uppdraget genom prioriteringar och förändringar av servicenivåer.

För regering och riksdag:

- Inga nya reformer som inte går att finansiera fullt ut.
- Omprövning av vissa tidigare reformer som varit kostnadsdrivande eller begränsat möjligheterna av påverka efterfrågan av tjänster.
- Tillämpning av principen om generella statsbidrag.

- Kraftfulla insatser i samarbete med kommunerna för att följa upp och utvärdera den kommunala verksamheten inom ramen för ett gemensamt drivet institut.
- Överväga omfattningen av det kommunala utjämnings-systemet, särskilt verksamheter utanför vård, skola och omsorg.
- Överväga åtgärder för att hävda principen om kommunal självfinansiering exempelvis genom breddad skattebas.

En bra samordning av statens och kommunernas samlade verksamhet är en grundförutsättning för att den kommunala verksamheten ska fungera bra såväl i ett välfärdspolitiskt som i ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Till skillnad från situationen i våra nordiska grannländer är samarbetet mellan staten och kommunerna mer informellt och ostrukturerat.

I de övriga nordiska länderna förekommer mer institutionaliserade diskussioner och avtal mellan staten och företrädare för kommunsektorn. Därigenom uppstår också en tydlig efterfrågan på ett bra gemensamt beslutsunderlag och en samsyn i beskrivningen och analysen av utvecklingen i kommunerna.

Enligt min mening finns det ett stort behov av att inrätta en mer institutionaliserad samarbetsstruktur också i Sverige och att de diskussioner som förs i ett sådant sammanhang bekräftas i avtal om ömsesidiga åtaganden, som sedan följs upp och utvärderas. Genom uppbyggnaden av en gemensam databas för nationell uppföljning och utvärdering skapas det underlag som behövs för ett mer institutionaliserat samarbete mellan staten och kommunerna.

### **Ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna**

Ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna har vuxit fram genom successiva reformer och förändringar. Utvecklingen har lett fram till en situation där kommunerna och landstingen förfogar stabilt över två tredjedelar av den offentliga sektorns resurser för konsumtion. Vård, skola och omsorg är de helt dominerande verksamhetsområdena.

Det har efterhand framstått som helt naturligt att kommunerna tar ansvar för uppgifter där närheten till medborgarna har en avgörande betydelse för verksamhetens kvalitet. Kommunernas och landstingens styrka är att de kan ta ansvar för verksamheter där medborgarnas delak-

tighet är viktig.

Staten är den naturliga nivån för frågor som handlar om rikets säkerhet, utrikespolitik och invandring. De stora omfördelningssystemen – socialförsäkringarna mellan individerna, utjämningen mellan kommuner och landsting samt regionalpolitiken – är alla naturliga uppgifter för staten. Det samma gäller för det samhällsekonomiska ansvaret: uppgiften att bedriva stabiliseringspolitik, arbetsmarknadspolitik, utbildnings- och forskningspolitik samt telekommunikationer, vägar och järnvägar. Det är också staten som i förhållande till EU har ansvaret för att skapa och förvalta ett nationellt handlingsutrymme.

Ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna har utvecklats inom ramen för den svenska förvaltningsmodellen med två nivåer – staten och kommunerna. Någon tredje nivå – regioner överordnade i förhållande till kommunerna – har inte etablerats. De försök med regionalt självstyrelse som nu pågår i vissa län innebär visserligen att landstingen i två län har övertagit befogenheter från länsstyrelserna. Men dessa befogenheter är av den karaktären att de inte ger några direkta möjligheter att styra kommunerna. De nya befogenheterna kan istället beskrivas som en tilläggskompetens med konsekvenser för kommunernas och de berörda landstingens möjligheter att dels påverka statliga myndigheters agerande, dels påverka privata företags utvecklingsmöjligheter.

Ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna bör enligt min mening också i framtiden utgå från principen om två förvaltningsnivåer. Även om det finns exempel på länder av Sveriges storlek som har ett federativt system, är det viktigt att påpeka att den svenska förvaltningsmodellen med en stark nationalstat och starka kommuner har en mycket lång och stabil tradition i vårt land liksom i hela Norden.

Ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna kan ändå behöva ses över i ljuset av de finansiella perspektiven, den nya ekonomiska geografin och internationaliseringen. Vissa frågeställningar framstår då som mer angelägna än andra.

Det gäller för det första frågan om vem som ska ta ansvaret för den lokala och regionala utvecklingen.

Det gäller för det andra frågan om sjukvårdens organisering, bl.a. med tanke på de växande anspråken på sjukvårdens resurser och utvecklingen inom den medicinska teknologin.

## **Ansvar för lokal och regional utveckling**

Två övergripande förändringsprocesser som påverkar lokal och regional utveckling är globaliseringen och den nya ekonomiska geografien.

Globaliseringen innebär att produktionen söker sig till de delar av världen där produktionskostnaderna är som lägst och där investeringarna anses ge högst avkastning. Den nya ekonomiska geografien innebär att städer med stora funktionella arbetsmarknader blir större i takt med att råvaror spelar allt mindre roll för lokaliseringen av varuproduktionen och den växande tjänstesektorn ofta förutsätter att produktionen och kunden kan mötas.

Förutsättningarna för ekonomisk utveckling i den nya ekonomin varierar naturligtvis mycket kraftigt från kommun till kommun, från region till region. En populär boendekommun i en stor arbetsmarknadsregion med högt utbildad arbetskraft och bra kommunikationer har självfallet bättre förutsättning än en glesbygdskommun med åldrande befolkning och en ensidig industristruktur. Många mindre regioner riskerar att gå mot en allt mer sårbar och ensidig arbetsmarknad, ökad arbetslöshet, en skev åldersstruktur med unga som lämnar regionen och ett litet utbud av tjänster.

Men utvecklingen är inte ödesbestämd. Det finns också exempel på att vissa orter eller små arbetsmarknadsregioner har kunnat utvecklas positivt trots att förutsättningarna har varit mindre gynnsamma. Gnosjö med många småföretag och Arjeplog med bilprovningsverksamhet nämns ofta i dessa sammanhang. Som en allt viktigare konkurrensfördel framhävs ofta det som är unikt för regionen – tyst kunskap och kompetenser baserade på lokala traditioner samt historiska och sociala band mellan individer, företag och institutioner.

Det politiska ledarskapet har en stor betydelse i de lokala och regionala utvecklingsprocesserna. Dessa processer kräver samverkan. Ofta handlar det om att knyta ihop företag, utbildningsinstitutioner och andra kommuner till gemensamma satsningar. Ledarskapet måste verka genom de sociala länkar och relationer som finns mellan olika aktörer.

Särskilt i små regioner ställs det stora krav på ledarskap för att utveckla konkurrenskraftiga miljöer. Trots de stora arbetsmarknadsregionernas konkurrensfördelar finns det åtskilliga exempel på mindre regioner i Sverige och Europa som har kunnat utvecklas positivt genom specialisering på kvalitetsprodukter, materialkunnande, flexibel organi-

sation, marknadskunnande med inslag av design.

Kommunerna har ett starkt egenintresse av att så många som möjligt i kommunen förvärvsarbetar och har löneinkomst. Detta ökar skatteintäkterna och minskar kostnaderna för försörjningsstödet. Därför har kommunerna sedan länge arbetat med att erbjuda företag mark och lokaler; direkt stöd till enskilda företag ligger utanför den kommunala kompetensen.

Allt fler kommuner arbetar också med näringspolitiska strategier. I den nya ekonomin kommer det att ställas ännu högre krav på att kommunerna tillsammans med företag och forsknings- samt utbildningsinstitutioner skapar goda förutsättningar för tillväxt och sysselsättning. Enligt min mening bör staten stimulera sammanslagna eller samarbetande kommuner att utveckla sitt arbete med näringspolitiska strategier genom att lägga dessa läggs till grund för fördelning av EU-medel eller nationella stödinsatser.

Kommunernas kunskap om det lokala näringslivet skulle också i ökad utsträckning kunna nyttiggöras inom arbetsmarknadspolitiken. Förebilder för ett starkt kommunalpolitiskt engagemang finns bl.a. i Danmark. Det vore av stort allmänt intresse att göra en studie om kommunernas framtida roll inom arbetsmarknadspolitiken.

Samtidigt som det är naturligt att peka på behovet av lokala utvecklingsprocesser finns det naturligtvis skäl att också lyfta fram det regionala utvecklingsperspektivet.

Inrättandet av regionförbund i vissa län samt regionerna Skåne och Västra Götaland är ytterst ett uttryck för lokal- och regionpolitikernas vilja att engagera sig i sin regions utveckling. Riksdagen har också principiellt uttalat att regionernas utveckling är en angelägenhet för regionernas valda företrädare. Man kan ändå säga, att staten har det yttersta ansvaret för den regionala utvecklingen, vilket bl.a. kommer till uttryck i att merparten av de ekonomiska medlen för regional utveckling hantearas av statliga myndigheter.

Frågan inför framtiden är för det första om ansvaret för regionernas utveckling ska vara statligt eller kommunalt och för det andra hur ansvaret ska organiseras givet det ena eller andra i fråga om huvudmannaskapet.

Enligt min mening visar diskussionen från mitten av 1990-talet och framåt att staten inte är beredd att avhända sig det yttersta ansvaret

för olika regioners utveckling, därav den stora restriktiviteten med att överföra medel för regional utveckling och infrastruktur till regionala självstyrelseorgan. Jag har svårt att tänka mig att staten vill minska sitt ansvar för den regionala utvecklingen i ett läge där skillnaderna mellan landets olika regioner ständigt ökar.

Det är lika svårt att tänka sig en återgång till en tidigare ordning med en statlig länsplanering. Min bedömning är därför att den nuvarande ordningen med utvecklingsplanerade organ med koppling till den kommunala självstyrelsen har kommit för att stanna. Däremot är det nödvändigt att ta ställning till om dessa organ ska vara direkt eller indirekt valda.

Riksdagen har i princip tagit ställning för att kommunerna i samverkan ska vara den generella modellen för regionalt utvecklingsarbete på länsnivå. Riksdagen har också medgett att försöken med landstingen som regionala utvecklingsorgan i Skåne och Västra Götaland får fortsätta till och med år 2010.

Det mesta talar för att försöken i Skåne och Västra Götaland i praktiken blir permanenta. Ett skäl till att ha särlösningar i dessa regioner är att regionerna är naturligt kopplade till storstäderna Göteborg och Malmö vilket gör det nödvändigt att inom större regioner samordnat planera infrastrukturens utveckling. Liknade naturliga regioner finns ännu inte i övriga Sverige, Stockholmsregionen undantaget.

Om utvecklingen går mot en ökad roll för kommunerna inom närings- och arbetsmarknadspolitiken kan man fundera över om regionförbundens roll. I ett läge där sammanlagda kommuner och kommuner i samverkan utvecklar näringspolitiska strategier inom naturliga arbetsmarknadsregioner är regionförbundens existens och roll inte längre så självklar.

### **Sjukvårdens organisering**

Den svenska sjukvården står inför stora utmaningar. Den medicinska tekniken utvecklas och skapar ökade möjligheter att ge fler kvalificerad vård. Samtidigt blir allt fler vårdbehövande till följd av de demografiska förändringarna. Kravet att klara de växande behoven med begränsade resurser är sjukvårdens stora framtidsutmaning.

Sjukvårdens möjligheter att möta framtidens utmaningar varierar

från region till region. Redan idag har de s.k. skogslänens landsting generellt sett större svårigheter att klara sin ekonomi än övriga landsting. Det finns däremot inte något entydigt samband mellan landstingets storlek och dess förmåga att klara ekonomin. Erfarenheterna från storlandstingen i Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län ger inte något entydigt besked om att tillskapandet av större landsting utan vidare skulle skapa bättre förutsättningar för en stark ekonomi. Politiska förhållanden, styrsystemens effektivitet och ledarskapet har också betydelse för ekonomins utveckling inom enskilda landsting.

Sjukvårdens organisering är ständigt satt under diskussion och utredning. Under de senaste två åren har bl.a. den högspecialiserade vården (Ds 2003:56) och hemvården (SOU 2004:65) utretts. Ansvarskommittén har också givit hög prioritet åt frågan om sjukvårdens organisering och genomfört särskilda studier som underlag för kommitténs ställningstaganden.

Idag bedriver både kommuner och landsting sjukvård. Landstingen svarar för den största delen av vården men kommunerna har ansvaret för medicinskt omhändertagande, omvårdnad och rehabilitering av patienter med svåra kroniska sjukdomar. Staten har inte något direkt operativt ansvar för sjukvården.

Inom sjukvården läggs stor vikt vid att få till stånd fungerande vårdkedjor, dvs. ett jämnt flöde av patienter till rätt behandlingsinstans. Men tänkandet i vårdkedjor handlar inte bara om effektivitet. Det handlar också om att åstadkomma ett tydligt ansvar för individens behov av vård. Landstingen har idag detta helhetsansvar med undantag för hemsjukvård i särskilt boende som genom ÄDEL-reformen ansågs vara en del av den kommunala äldreomsorgen.

Det är många som betonar att det måste finnas en nationell entydig grundstruktur med en enhetlig ansvarsfördelning och med så få olika gränssnitt och gråzoner som möjligt. Det talar egentligen mot en alltför stark uppdelning av ansvaret för sjukvården mellan flera olika huvudmän.

Som underlag för en diskussion om ansvaret för sjukvården behövs naturligtvis en analys av bristerna i nuvarande system men också en analys av konsekvenserna av olika alternativa modeller för att fördela ansvaret. Sådana analyser har inte varit möjliga att åstadkomma inom ramen för detta arbete.

Som ett bidrag till en fortsatt diskussion vill jag peka på några alternativa sätt att fördela ansvaret för sjukvården:

- Landstingen fortsätter som huvudman, men ytterligare mer begränsade verksamheter förs över till kommunerna.
- Landstingens ansvar tas över av sjukvårdsregioner ägda och styrda av kommunerna, organiserade genom kommunalförbund.
- Landstingen eller kommunalt styrda sjukvårdsregioner tar ansvar för all sjukvård utom den högspecialiserade vården som övertas av staten.

Genom att redovisa dessa tre alternativ har jag uteslutit två ytterlighetsalternativ, nämligen ett som innebär att landstingen tar tillbaka ansvaret för hemsjukvården och ett där staten tar över hela det operativa ansvaret för sjukvården i landet. Det är svårt att finna företrädare för dessa alternativ i den allmänna debatten.

När det gäller statens engagemang i den högspecialiserade vården har denna fråga behandlats av en arbetsgrupp inom Socialdepartementet. Arbetsgruppens slutsats är att den högspecialiserade vården är svår att avgränsa från vårdkedjan och därför är det inte några vinster med ett ändrat huvudmannaskap för den högspecialiserade vården. I den mån det skulle vara möjligt att begränsa universitetssjukhusens vårdutbud till enbart riks- eller regionsjukvård skulle ett ändrat huvudmannaskap i denna del kunna vara en tänkbar möjlighet. I samtliga fall bedriver emellertid dagens universitetssjukhus en verksamhet med en stor andel bassjukvård och därför bedömer arbetsgruppen inte heller detta som möjligt. Med arbetsgruppens egna ord: "Svårhanterliga gränssnitt mellan staten och landstingens ansvar skulle då uppstå." Sådana partiella skiften av huvudmannaskap är snarast ägnade att skapa organisatorisk förvirring. Vår uppfattning är att sjukvården inte gynnas av detta".

Om ett förstatligande av sjukvården helt eller delvis framstår som ett mindre aktuellt alternativ, kan det finnas större skäl att förutsättningslöst diskutera landstingens roll som huvudman för sjukvården. Det alternativ som ligger närmast tillhands att pröva är den finska modellen med kommuner i samverkan eller den danska modellen med sjukvårdsregioner finansierade gemensamt av staten och kommunerna.

En avgörande skillnad mellan landstingsmodellen å ena sidan och de andra två modellerna handlar om finansieringen. Om landstingen avvecklas försvinner också en beskattningsnivå. Fördelarna och nackdelarna med två respektive tre beskattningsnivåer bör diskuteras både ur demokratisk och effektivitetsmässig synvinkel. I ett finansiellt perspektiv kan det finnas fördelar med två beskattningsnivåer såtillvida att sjukvårdens resursbehov ständigt prövas gentemot andra angelägna behov av resurser.

Modellen med en statligt- kommunalt samfinansierad sjukvård har vissa komplikationer, främst när det gäller frågan om vem som har det yttersta ansvaret för sjukvården. Å andra sidan kan en statlig medfinansiering vara ett sätt att underlätta också för ekonomiskt svaga enheter att införa ny medicinsk teknik i sjukvården i hela landet. Modellen med gemensam statlig-kommunal finansiering bör övervägas ytterligare.

Skillnaden mellan den finska och den danska sjukvårdsmodellen är egentligen att sjukvården i Finland styrs indirekt av kommunerna, medan den i Danmark kommer att styras av direktvalda politiker. I båda ländernas finansierar kommunerna sjukvården, i Danmark dock enbart till cirka två tredjedelar. Fördelarna med den danska modellen är att de styrande politikerna är ansvariga direkt inför väljarna – en inte helt orimlig uppläggning med tanke på sjukvårdens stora betydelse för välfärden. Fördelarna med den finska modellen är att kommunerna har ett odelat ansvar för hela vårdkedjan. Även i detta avseende behöver det ske fördjupade studier av de olika styrningsmodellernas fördelar och nackdelar.

### **Den statliga styrningen**

Utvecklingen av statens relationer till kommunerna under de senaste decennierna är mångtydig. Å ena sidan har det skett en utveckling mot målstyrning och generell statsbidragsgivning. Å andra sidan har det införts rättighetslagstiftning för vissa grupper och specialdestinerade statsbidrag har återkommit på vissa områden, låt vara ibland för en viss begränsad tid. Samtidigt ökar kommunernas kritik mot domstolarnas ökade makt, rättighetslagstiftningen och myndigheternas normgivning. Det råder i grunden en betydande osäkerhet om statens principiella syn på den statliga styrningen och därmed också en osäkerhet om den kom-

munala självstyrelsens roll i förhållande till nationella utjämningsambitioner.

Det finns därför ett stort behov av att göra en bred översyn av den statliga styrningens omfattning och former. Det är idag mycket svårt att ens få en samlad överblick över det statliga regelverk som styr kommunernas handlande.

En grundtanke med den ramlagstiftning som började införas efter kommunsammanslaggningarna på 1970-talet var att tydliggöra de nationella målen, men överlämna ansvaret för att välja medel för att genomföra dessa mål till kommuner och landsting. Nu har genomförandansvaret mer och mer lagts på domstolarna och detaljregleringen när det gäller sättet att arbeta för att nå de nationella målen har ökat.

Sett från den kommunala självstyrelsens utgångspunkter är målstyrningen att föredra. Om staten talar om *vad* kommunerna och landstingen ska åstadkomma på olika områden, kan de själva välja medlen för att nå målen. När staten talar om *hur* verksamheten ska bedrivas blir regleringen ofta kostsam.

Det kan emellertid finnas skäl för staten att styra processerna t.ex. för att trygga medborgarnas rättsäkerhet. Genom att förskriva en viss beslutsordning ger staten möjlighet för den enskilde att göra sin röst hörd och kräva sin rätt.

Inom andra områden är processtyrningen mer diskutabel. Det har blivit allt vanligare att staten avkräver kommunen och landstingen olika slag av handlingsplaner för att främja olika ändamål, ofta uppmärksammade i massmedia. Arbetet med att ta fram dessa planer kräver ofta betydande resurser även med långsiktiga konsekvenser för de ändamål de ska främja. På miljöområdet har den statliga regleringen gått mycket långt och kommunerna har i stor utsträckning blivit förvaltningsorgan åt staten.

Behovet att bedöma den statliga styrningens former och omfattning är fortfarande störst inom skolans område. Det råder en bred enighet om att både kommunerna och staten har ett givet intresse för kvalitativa utvärderingar av hur eleverna klarar kunskapskraven. Sådana utvärderingar gör det lättare såväl för elever och föräldrar som för förtroendevalda att bedöma var utbildningen fungerar bra och var det behövs särskilda åtgärder för att förbättra utbildningen.

Däremot finns det en utbredd kritik mot att statens kontroll av sko-

lorna fortfarande till en betydande del är inriktad på att granska arbetsformer och organisation. Med en allt större mångfald och strävan efter lokala lösningar kan det med fog ifrågasättas hur meningsfull den typen av granskning egentligen är.

Den statliga styrningen var länge inriktad mot kommunerna och landstingen som kollektiv och de valda församlingarna ute på landet. Den enskilde medborgaren förutsattes kunna göra sig gällande via den demokratiska processen.

Under de senaste decennierna har allt fler ansett att ansvaret för de mest utsatta medborgarnas villkor inte bara kan överlämnas till de lokala politiska organens beslut. De som har de största behoven måste tillerkännas rätten att få dessa tillgodosedda. Och de ska ha möjlighet att föra talan mot den kommun som inte är beredd att sköta sina åligganden.

Det finns flera skäl till att individens rättigheter i förhållande till kommunerna och landstingen har lyfts fram mer under senare tid. Ett skäl är att 1990-talets neddragningar skapat en oro för vissa utsatta gruppers situation. Ett annat skäl är ideologiskt, att överlåta allt fler val och beslut till den enskilde.

Som Gunnar Wetterberg har påpekat är det viktigt att skilja mellan olika former för samspelet mellan kommuner och individer. Han gör följande distinktioner:

- Rättigheter utan möjligheter till prövning eller sanktioner. Den grundlagsfästa rätten till arbete och bostad är det tydligaste exemplet.
- Rättigheter där kommunen avgör vad som är skäligt. Så är de kommunala "pengasystemen" konstruerade. Individerna bestämmer själva hur en viss mängd resurser ska användas, men den enskilda kommunen har hela tiden möjlighet att ändra förutsättningarna för systemet.
- Rättigheter som är skyldigheter för kommunen. Om kommunen inte gör vad den ska kan individen få åtagandet prövat på rättslig väg.

Både lagstadgade och lokalt bestämda rättigheter kan bli ett problem inför den kommande omvandlingen av välfärden. Det finns en betydande

de risk för att rättigheter behöver omprövas. Löften om en viss mängd bidrag eller en viss nivå på servicen skapar en tröghet i omställningen, därför att de som omfattas av rättigheterna blir missnöjda.

Å andra sidan finns det säkert skäl för att garantera vissa grupper särskilda rättigheter också då den kommunala ekonomin är som mest ansträngd. Det är inte att rekommendera en utvidgning av rättigheterna i mer omfattande verksamheter som äldreomsorg eller sjukvården. Individrelaterade rättigheter fungerar bara om den garanterade rättigheten ligger på en sådan nivå att den klarar alla tänkbara ekonomiska påfrestningar. I annat fall innebär det att besparingskraven blir desto större på områden som inte är fredade på samma sätt.

### **Kommunstrukturen**

I direktiven till Ansvarskommittén framhålls att den generella välfärden i Sverige bygger på grundläggande värderingar av solidaritet, omtanke, rättvisa och jämlikhet. Välfärden ska fördelas efter behov, inte efter ekonomiska resurser. Målet för politiken måste därför vara att välfärden, i form av goda levnadsvillkor och en fungerande service med likvärdig kvalitet, säkras i *hela landet*. Samtidigt konstateras i direktiven att det råder ett ömsesidigt beroendeförhållande mellan välfärd och ekonomisk tillväxt.

Professor Gunnar Törnqvist har i en uppsats "Demokratins gränser i en ny ekonomisk geografi" (2003) analyserat de målkonflikter som uppstår i en öppen ekonomi med ekonomisk tillväxt geografiskt ojämnt fördelad och bebyggelsemönstret givet. Han ger några exempel på målsättningar som behöver prioriteras och jämkas samman:

- *Effektivitet*  
För att nå ekonomisk tillväxt och bygga välfärden i landet som helhet måste tillgängliga resurser utnyttjas effektivt som möjligt.
- *Solidaritet*  
Välfärden ska fördelas efter behov, inte efter ekonomiska resurser.

- *Tillgänglighet*  
Oavsett var man bor ska välfärden vara tillgänglig för alla.
- *Demokrati*  
För att bygga individuell rättvisa och jämlikhet bör demokratiska beslut fattas så nära medborgarna som möjligt.

Med dessa mål för ögonen står vi inför några grundläggande problem. Den demokratiskt förankrade makten är knuten till geografiska indelningar med gamla anor, låt vara att kommunindelningen endast är 30 år. Åtminstone kommunindelningen har efter hand anpassats till befolkningens omflyttningar och förändringarna på arbetsmarknaden. Men hela tiden har den ekonomiska utvecklingen legat före den offentliga sfärens administrativa arrangemang. Det har blivit allt svårare att inom givna territoriella gränser behålla den önskvärda kopplingen mellan å ena sidan ekonomisk tillväxt, å andra sidan medborgarnas välfärd och inflytande.

Mycket tyder på att den geografiska ojämlikheten snarare ökat än minskat. Utan offentliga insatser – inom regionalpolitik, kommunal utjämning och statsbidrag till kommunerna – skulle sannolikt dessa ojämlikheter vara ännu större och framför allt skulle de ha vuxit i ännu snabbare takt. Enligt Törnqvist finns det åtminstone tre sätt att försöka råda bot på dessa förhållanden. Ett sätt är att genom regionalpolitik i möjligaste mån omlokalisera tillväxten. Ett annat är att på nytt reformera den geografiska indelningen och den hittillsvarande ansvarsfördelningen. Ett tredje är att helt eller delvis frikoppla en individuellt knuten fördelning av välfärd från dess nuvarande geografiska ramar, på lokal och regional nivå.

Jag ska framför allt diskutera förutsättningarna för geografiska indelningsförändringar på lokal nivå.

Det torde vara tämligen uppenbart att vi i vårt land redan har fått ett småkommunproblem, som ytterst beror på att befolkningsunderlaget för den kommunala servicen minskar samtidigt som kommunerna har svårt att på kort sikt minska sina fasta kostnader i byggnads- och infrastrukturen. Staten har gett stöd till dessa avfolkningskommuner dels genom särskilda insatser för omstrukturering, dels genom det kommunala utjämningsystemet. Även om dessa insatser varit framgångsrika

finns det en hög sannolikhet för att de ekonomiska konsekvenserna av den fortsatta befolkningsminskningen kommer att kräva ett allt större ekonomiskt stöd från staten. Man kan också ställa frågan hur länge de expansiva kommuner, som också har särskilda kostnader, är villiga att via det kommunala utjämnningssystemet betala till de stagnerande regionerna i landet.

De ekonomiskt svaga kommunernas situation blir naturligtvis än mer problematisk när de demografiska förändringarna på allvar ökar anspråken på insatser inom vård och omsorg. Kommunsammanläggningar har å andra sidan vissa olägenheter, främst ur demokratisk synvinkel, genom att det geografiska avståndet mellan väljarna och valda ökar. En annan nackdel med en traditionell indelningsreform, enbart utifrån befolkningsunderlaget, är att en sådan i de glest befolkade delarna av landet tenderar att försämma tillgängligheten till offentlig service.

Det finns emellertid också fördelar med större kommuner:

- Behovet av mellankommunal utjämning minskar.
- Kostnaderna för den kommunala servicen minskar till följd av storleksfördelar.
- Valfriheten för medborgarna ökar genom tillgången till ett större och mer varierat serviceutbud i kommunerna.
- Resurserna för IT-investeringar ökar.
- Staten kan överföra fler uppgifter till kommunen som kräver ett bredare befolkningsunderlag t.ex. uppgifter inom näringspolitik och arbetsmarknadspolitik.
- En större överensstämmelse kan nås genom kommunindelningen och de naturliga funktionella regionerna för arbete, fritid och service. Detta är till fördel ur demokratisk synvinkel.
- I perspektivet av en utvecklad inre marknad, också på tjänsteområdet, skulle större kommuner ha bättre möjligheter att uppträda som kompetenta upphandlare av tjänster.

- Möjligheterna att klara de ökade anspråken på kommunala insatser inom vård och omsorg samt att rekrytera de anställda som behövs inom dessa verksamheter skulle öka om kommunerna blev större.
- Möjligheterna att rekrytera fler specialister och att bedriva en modern personalpolitik ökar.

Enligt min mening finns det på längre sikt så stora fördelar med större kommuner att staten redan nu bör aktivt stimulera en utveckling i denna riktning. Förändringsprocessen bör emellertid präglas av frivillighet och resultatet av de stegvis genomförda åtgärderna utvärderas och resultaten av utvärderingarna läggs till grund för nya beslut.

Det finns flera olika metoder för att få till stånd större kommuner genom frivillighet och lösningar underifrån:

- Regeringen kan ange kriterier för "kommunblock" enligt modell från den senaste indelningsreformen och inbjuda kommunerna att föreslå samarbetspartners.
- Regeringen kan efter modell från Finland starta ett regioncentraprogram och inbjuda kommunerna att välja vilken regioncentrakommun man vill samarbeta med.
- Regeringen kan också välja att tills vidare ha ett mer spontant organiserat samarbete mellan kommunerna men stimulera det på vissa områden genom att villkora statsbidrag eller ge ekonomiska fördelar för dem som samarbetar.

Min egen synpunkt är att ett regioncentraprogram bäst harmoniserar med det framväxande ekonomiska landskapet och ger det befolkningsunderlag som skapar en grund för serviceförbättringar och effektiviseringar.

Enligt min uppfattning visar kommunernas engagemang i näringspolitiska frågor att det finns en möjlighet att skapa en kraftfull mobilisering för lokal tillväxt och sysselsättning. Men många kommuner är var och en för små för att kunna bygga upp den infrastruktur och den

kompetens som behövs för att agera i näringspolitiska utvecklingsfrågor.

Om regeringen väljer att initiera ett regioncentraprogram bör en utvärdering ske efter förslagsvis 5 år för att det ska bli möjligt att bedöma om syftet med satsningen har uppnåtts. Slutsatsen efter en sådan utvärdering behöver inte bli att en stor kommunindelningsreform bör genomföras. Slutsatsen kan lika bra bli att vissa sammanläggningar bör göras men att modellen med ett strukturerat kommunsamarbete kring arbetsmarknadens regioncentra kan vidareutvecklas.

Men ett mer strukturerat mellankommunalt samarbete bör inte begränsas till näringspolitiken. Det bör också omfatta serviceproduktion, utbildning och förvaltning.

Staten bör också överväga att skapa olika typer av ekonomiska incitament för att simulera en utveckling mot större kommuner. Det kan exempelvis gälla nedskrivning av skulder eller ekonomiskt stöd till omstruktureringskostnader. Vid ett mer utvecklat interkommunalt samarbete kring näringspolitiken bör kommunerna också få en mer central roll i genomförandet av EU:s strukturfondsprogram.

Det är helt klart att kommunsammanläggningar leder till färre förtroendevalda och därmed också längre avstånd mellan väljare och valda. Å andra sidan visar den statsvetenskapliga forskningen att det kommunala politiska systemet anpassar sig till de nya förutsättningar som en ny kommunindelning skapar. Således spelar massmedia och politiska partier en större roll i den demokratiska processen i större kommuner och kan därigenom kompensera den direkta personkontakten i mindre kommuner.

Det demokratiska inflytandet kan också organiseras i andra former än via det representativa systemet. Medborgarnas intresse för kommunen är ofta relaterad till deras egen roll som brukare t.ex. elev, förälder eller patient. En utveckling av brukardeltagandet är därför viktigt för att utveckla demokratin. Med förtroendevalda som inom det representativa systemet lägger fast kvalitetsnivåer och uppträder som beställare av tjänster från olika producerande enheter och medborgare som deltar aktivt i skötseln av barnstugor, skolor, äldreomsorgsinstitutioner och fritidsanläggningar kan den kommunala demokratin komma att fungera också om kommunerna blir större.

## Sammanfattande slutsatser

Jag har inom ramen för detta arbete inte kunnat gå igenom alla aspekter av stat- kommunrelationerna. Utifrån en översiktlig analys av stat-kommunrelationernas utveckling och en grov bedömning av olika förändringskrafters styrka har jag funnit att en mer fördjupad diskussion bör koncentreras till följande områden:

- Den demokratiska legitimiteten.
- Finansieringen av välfärden.
- Ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna.
- Den statliga styrningen.
- Kommunstrukturen.

Finansieringen av vården och omsorgen kommer att ställa mycket stora krav på effektiviseringar inom hela den kommunala verksamheten för att inte skattehöjningar eller kraven på höjda statsbidrag ska bli orimligt stora.

Följande åtgärder har särskild betydelse därvidlag:

- Ökat kommunalt handlingsutrymme genom målstyrning och generella statsbidrag.
- Kraftfull satsning på uppföljning, utvärdering och utvecklingsarbete i samverkan mellan staten och kommunerna.
- Fortsatt långtgående inkomst- och kostnadsutjämning, översyn av finansieringsansvaret för regionala strukturkostnader.
- Fortsatt hävdande av principen om kommunal självfinansiering. Översyn av behovet av skatteväxling mellan staten och kommunerna och möjligheterna att bredda kommunernas skattebas.
- Institutionalisering av samarbetet mellan staten och kommunerna.

Ansvarsfördelningen inom samhällsorganisationen bör enligt min mening bygga vidare på den svenska förvaltningstraditionen med två nivåer – staten och kommunerna. Kommunernas roll inom närings- och arbetsmarknadspolitik bör utvecklas och stärkas. När det gäller sjukvården bör olika alternativ till landstingen övervägas.

En bred översyn av den statliga styrningens omfattning och former behöver göras. Inriktningen bör vara att staten talar om *vad* kommuner och landsting ska göra, men att kommunerna själva får bestämma *hur* de nationella målen ska nås. Den nationella uppföljningen och utvärderingen av hur de nationella målen nås behöver utvecklas.

Kommunstrukturen har stor betydelse för möjligheten att göra kommunerna effektivare och ge kommunerna en framtida viktig roll både i tillväxt- och välfärdspolitiken. Kommunindelningen har haft en dynamisk roll vid välfärdspolitikens utbyggnad.

Större kommuner har en rad positiva konsekvenser:

- Minskat behovet av mellankommunal utjämning.
- Sänkta kostnader för den kommunala servicen.
- Ökad valfrihet för den enskilde.
- Ökade möjligheter att rekrytera specialister och annan personal inför den hårdnande konkurrensen på arbetsmarknaden.

Jag förordar att staten tar initiativ till ett strukturerat samarbete mellan kommunerna kring regioncentra för en utveckling av näringsliv och samhällsservice. En sådan reform bör utvärderas efter 5 år som underlag för ett förnyat ställningstagande till kommunindelningen.

I historiens ljus förstår vi att mer radikala förändringar har haft en avgörande betydelse för samhällsutvecklingen. Det kan i vårt land gälla rösträttsreformen år 1918, enkammarriksdagen och den gemensamma valdagen år 1970 och kommunindelningsreformen år 1974. Ofta har de avgörande förändringarna förberetts under längre perioder genom utredningar, diskussioner och stegvisa förändringar. De förslag som jag här har redovisat följer den reformistiska traditionen med stegvisa reformer och successiva förändringar.

Min bedömning är att tiden ännu inte är mogen för stora strukturella förändringar när det gäller relationen mellan staten och kommunerna. Möjligen är läget annorlunda om 5–10 år. Den radikala reform jag skulle

vilja se är en ännu tydligare renodling av den svenska förvaltningsmodellen i två nivåer – staten och kommunerna. Det skulle innebära att vi gör större kommuner (sannolikt cirka 100) utifrån de nya förutsättningarna som skapas genom förändringar i den ekonomiska geografin. Inom de större kommunerna borde det utvecklas nya arenor för medborgarnas demokratiska deltagande, såsom brukarstyrelser inom barnomsorg, äldreomsorg och fritidsverksamhet och byutvecklingsgrupper och kooperativ. Med en tillräckligt långtgående delegering av ekonomiskt ansvar till institutionsnivån borde det vara möjligt att engagera många fler människor i ett demokratiskt ansvarstagande.

Med större kommuner minskar behovet av statliga stödinsatser och mellankommunal utjämning samtidigt som staten kan koncentrera sig på sin egen verksamhet.

Med ett mindre antal kommuner kan antalet län minska. Å andra sidan ger större län ökade möjligheter att föra ut ansvaret från enskilda statliga myndigheter till länsstyrelserna. För kommunerna är det positivt att de kan möta en samordnad statlig regional förvaltning med ett brett ansvar, särskilt inom samhällsplaneringen.

## Referenser

### *Riksdagstryck, propositioner och regeringens skrivelser*

Proposition 1990/91:117, Ny kommunallag

Proposition 2001/02:7, Regional samverkan och statlig länsförvaltning

Proposition 2003/04:105, God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting

### *Departementsserien*

Ds 1988:36, Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna

Ds 2003:56, Högspecialiserad vård – kartläggning och förslag

### *Statens offentliga utredningar*

SOU 1993:1, EG och våra grundlagar (Grundlagsutredningen inför EG)

SOU 1994:2, Kommunerna, Landstingen och Europa (EG/EU – konsekvensutredningarna: Kommuner och landsting

SOU 1995:27, Regional framtid (Regionkommittén)

SOU 1996:129, Den kommunala självstyrelsen och grundlagen (Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundskydd)

SOU 1997:57, I medborgarnas tjänst. (Förvaltningskommissionen)

SOU 1998:105, Minska regleringen av kommuner och landsting

SOU 2000:85, Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning (Regionkommittén)

SOU 2001:79, Välfärdsbokslut för 1990-talet

SOU 2003:88, Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn (Utjämningskommittén)

SOU 2004:68, Sammanhållen hemvård

SOU 2003:123, Utvecklingskraft för hållbar välfärd (Ansvarskommittén)

SOU 2004:116, Skolans ledningsstruktur. Om styrning och ledning i skolan (Skolkommittén)

### *Övrig litteratur*

- Det nya Danmark – en enkel offentlig sektor tat på borgeren (2004)  
(Danmarks regering)
- Agne Gustafsson (1996) Kommunal självstyrelse
- Ingvar Hjelmqvist (1994) Relationer mellan stat och kommuner
- Sören Häggroth och Carl-Gunnar Peterson (2002) Kommunalkunskap
- Folke Johansson, Lennart Nilsson och Lars Strömberg (2001) Kommunal demokrati under fyra decennier
- Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet (2003) Demokratins geografiska gränser – en antologi om storlek, demokrati och effektivitet
- Riksrevisionens årliga rapport 2005
- Statskontoret (2005) EU:s påverkan på kommuner och landsting
- Lars Strömberg och Jörgen Westerståhl (1983) De nya kommunerna
- Svenska kommunförbundet (2002) Kommunala framtider – en långtidsutredning om behov och resurser till år 2050
- Svenska kommunförbundet och Temaplan (2004) Tillväxtens geografi – en underlagsrapport om välfärdens villkor
- Sveriges Kommuner och Landsting november 2004 Kommunernas och landstingens ekonomiska läge
- Sveriges Kommuner och Landsting (2005) Statens detaljstyrning ur ett kommunalt perspektiv
- Sveriges Kommuner och Landsting (2005) Spela roll
- Sveriges Kommuner och Landsting (2005) Hälso- och sjukvården till 2030. Om sjukvårdens samlade resursbehov på längre sikt
- Gunnar Wetterberg (2004) Den kommunala självstyrelsen



Denna skriftserie ges ut av Ansvarskommittén. För innehållet i skrifterna ansvarar respektive författare. De texter som publiceras i skriftserien utgör underlag för Ansvarskommittén i dess arbete. Syftet med skriftserien är att tillämpa ett öppet arbetssätt och stimulera till idéer och debatt.

Ansvarskommittén ska ange principer för hur en framtida samhällsmodell bör vara uppbyggd.