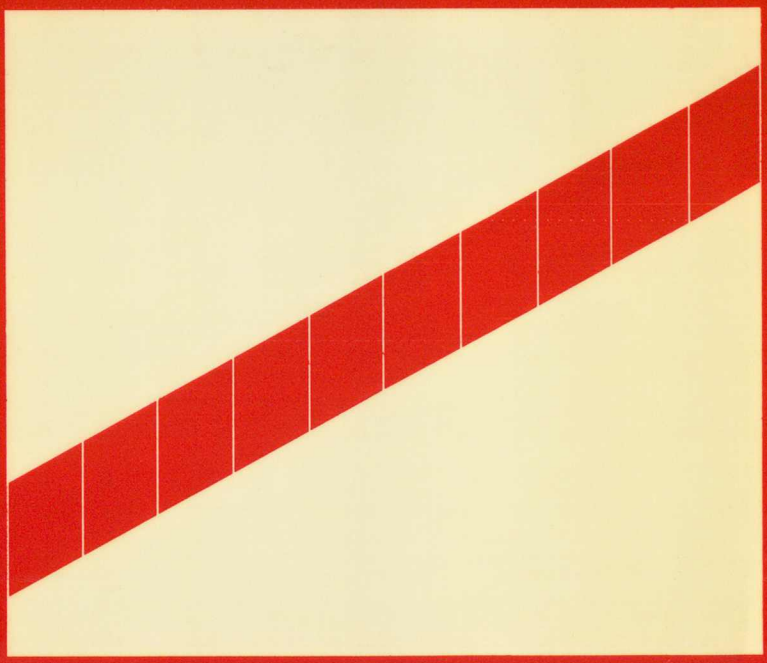
Kommunal utveckling

Betänkande av
kommunalekonomiska utredningen

SOU 1976:40

Kommunal utveckling



Kostnader 1974-1985 vid oförändrad service

Betänkande av
kommunalekonomiska utredningen

SOU 1976:40

Statens offentliga utredningar
1976:40
Finansdepartementet

Kommunal utveckling

Kostnader 1974–1985 vid oförändrad service

Betänkande av
kommunalekonomiska utredningen
Stockholm 1976

Omslag Håkan Lindström
ISBN 91-38-02963-4
ISSN 0375-0250X
Gotab, Stockholm 1976

Till Statsrådet och chefen för finansdepartementet

Genom beslut den 17 december 1971 och den 26 april 1974 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för finansdepartementet att tillkalla sakkunniga med uppdrag att verkställa utredning om kommunernas ekonomi m. m.

Chefen för finansdepartementet förordnade den 28 december 1971 som ledamöter, ledamoten av riksdagen, f. d. förvaltningschefen Sven Ekström, ledamoten av riksdagen, lektorn Nils Carlshamre, dåvarande ledamoten av riksdagen, barnavårdsmannen fru Mary Holmquist, ledamoten av riksdagen, dåvarande förbundsordföranden Knut Johansson, ledamoten av riksdagen, lantbrukaren Stig Josefson, direktören i Svenska kommunförbundet Sven Järdler, ledamoten av riksdagen, metallarbetaren Valter Kristenson, dåvarande ledamoten av riksdagen, direktören Sigvard Larsson, dåvarande förbundsdirektören i Landstingsförbundet Bengt Olsson samt numera planeringschefen i finansdepartementet Carl Johan Åberg. Ekström utsågs att som ordförande leda utredningsarbetet.

Till ledamot efter Olsson förordnades den 14 mars 1974 förbundsdirektören i Landstingsförbundet Rune Carlsson.

Till ledamot efter avlidna fru Holmquist förordnades den 26 augusti 1974 ledamoten av riksdagen, fru Gudrun Sundström.

Till sekreterare förordnades den 3 mars 1972 numera departementsrådet i finansdepartementet Odd Engström. Engström entledigades fr. o. m. den 16 april 1974 och förordnades fr. o. m. samma dag till expert.

Till ledamot och tillika sekreterare förordnades fr. o. m. den 16 april 1974 dåvarande planeringschefen i finansdepartementet, professorn Erik Höök. Höök entledigades fr. o. m. den 1 december 1975.

Till sekreterare förordnades fr. o. m. den 1 december 1975 kanslirådet i finansdepartementet Ulf Wetterberg.

Utredningen har antagit benämningen kommunalekonomiska utredningen (KEU).

Genom beslut den 28 december 1973 uppdrog Kungl. Maj:t åt kommunalekonomiska utredningen att med förtur behandla frågorna om storlek och utformning av statsbidragen till kommunernas sociala hemhjälp och familjedaghemsverksamhet för tiden efter 1974 och att i samband därmed även behandla frågan om statsbidrag till den kommunala färdtjänsten. Detta arbete har redovisats i betänkandet Statsbidrag till kommunal färdtjänst, hemhjälp och familjedaghemsverksamhet (SOU 1974:41).

Kommunalekonomiska utredningen har vidare avlämnat betänkandet Statsbidrag till kommunerna (SOU 1975:39). Detta betänkande behandlar statsbidragssystemets omfattning och inriktning budgetåren 1955/56–1972/73.

Inom utredningen har en särskild arbetsgrupp haft i uppdrag att utarbeta föreliggande betänkande. Denna arbetsgrupp har biträtts av ett antal experter. Dessa har varit sekreteraren Rune Alexandersson, Svenska kommunförbundet (fr. o. m. den 2 juni 1972), statistikchefen Eric Esaieson, statistiska centralbyrån (fr. o. m. den 2 juni 1972), departementssekreteraren i finansdepartementet Rein Hinno (fr. o. m. den 18 juli 1972), sekreteraren Karl-Erik Johansson, Svenska kommunförbundet (fr. o. m. den 2 juni 1972), sekreteraren Gunilla Lamnevik, Landstingsförbundet (fr. o. m. den 9 februari 1976), departementssekreteraren i finansdepartementet Alf Nilsson (fr. o. m. den 26 oktober 1972) samt förste sekreteraren Douglas Skalin, Landstingsförbundet (fr. o. m. den 25 september 1972 t. o. m. den 8 februari 1976).

I sekretariatets arbete med detta betänkande har deltagit fil. kand. Evy Andersson samt kontoristen May Jägerland.

I föreliggande betänkande behandlas kostnadsutvecklingen inom primärkommuner och landsting fram till 1985 under antagande om oförändrad ambitionsnivå. Det är befolkningsförändringarnas betydelse för efterfrågan av kommunala tjänster som har studerats. Denna studie bör ses som ett första steg i KEU:s analys av kommunernas ekonomi under de närmaste 5–10 åren. Material ur föreliggande betänkande har under hand ställts till 1975 års långtidsutrednings (SOU 1975:89) förfogande.

Stockholm i juni 1976

Sven Ekström

Nils Carlshamre *Rune Carlsson* *Knut Johansson*

Stig Josefson *Sven Järdler* *Valter Kristenson*

Sigvard Larsson *Gudrun Sundström* *Carl Johan Åberg*

/Ulf Wetterberg

Innehåll

Kapitel 1 *Inledning* 9
1.1 Utredningens direktiv 9
1.2 Undersökningens syfte 10
1.3 Begreppet oförändrad ambitionsnivå 10

Kapitel 2 *Befolkningsprognosen* 13

Kapitel 3 *Den primärkommunala studien* 17
3.1 Statistiskt underlag 17
3.2 Bearbetning av grundmaterialet 17
3.3 Modell för framskrivning av primärkommunernas kostnader 19

Kapitel 4 *1972 års primärkommunala standardnivå* 23
4.1 Kostnader per huvudtitel 24
4.2 Kostnader per kommuntyp 24
4.3 Enhetskostnader och servicenivå 27

Kapitel 5 *Primärkommunernas bruttokostnadsutveckling fram till 1985 vid oförändrad ambitionsnivå* 33
5.1 Basår 33
5.2 Kostnader per huvudtitel 1974 34
5.3 Bruttokostnadernas utveckling per huvudtitel 35
5.4 Bruttokostnadernas utveckling per kommuntyp 38

Kapitel 6 *Den landstingskommunala studien* 43
6.1 Landstingens verksamhet 43
6.2 Modell för framskrivning av landstingens kostnader . . . 44
6.3 Landstingsförbundets undersökning av konsumtionen av sluten vård 46

Kapitel 7 *Landstingens bruttokostnadsutveckling fram till 1985 vid oförändrad ambitionsnivå* 53
7.1 Kostnader per huvudtitel 1974 53
7.2 Bruttokostnadernas utveckling 54

Kapitel 8 *Den kommunala sektorns bruttokostnadsutveckling fram till 1985 vid oförändrad ambitionsnivå* 59
8.1 Kostnader per verksamhetsområde 1974 59
8.2 Bruttokostnadernas utveckling 60

Bilaga 1 *Av KEU insamlade uppgifter om primärkommunernas verksamhet 1972* 63
Bilaga 2 *Primärkommuner. Bruttokostnader per invånare 1972 fördelade på huvudtitel och kommuntyp* 73
Bilaga 3 *Primärkommuner. Bruttokostnader per invånare 1972 fördelade efter storleksklass och titlar* 75
Bilaga 4 *Indelning av landstingens verksamhet* 79
Bilaga 5 *Vårddagar per 10 000 invånare 1972 efter ålder och vårdgrensgrupp* 81

Appendix 1 *Grundskolestudien* 83
Appendix 2 *Framskrivning av kostnader och intäkter vid oförändrad ambitionsnivå i Göteborgsregionens kommuner* 97

Tabeller

1 Folkmängden i länen och riket 1970 samt prognoser för 1980 och 1985 14
2 Befolkningens ålderssammansättning 1970 samt prognoser för 1974, 1980 och 1985 15
3 Indelningsgrunder för vissa yttre faktorer som påverkar kommunernas kostnader 20
4 Primärkommunernas brutto- och nettokostnader 1972, totalt och fördelade på huvudtitlar 24
5 Primärkommunernas brutto- och nettokostnader 1972 för olika kommuntyper 25
6 Primärkommunernas bruttokostnad per enhet 1972 fördelad efter storleksklass 28
7 Primärkommunernas servicenivå 1972 fördelad efter storleksklass 30
8 Primärkommunernas brutto- och nettokostnader 1974, totalt och fördelade på huvudtitlar 35
9 Primärkommunernas bruttokostnader 1974–1985 vid oförändrad ambitionsnivå 36
10 Primärkommunernas bruttokostnader 1972–1985 för olika kommuntyper vid oförändrad ambitionsnivå 40
11 Konsumtion av sluten vård (vårddagar per 10 000 invånare) hos vissa grupper 1970 49
12 Konsumtion av sluten vård efter ålder och vårdgrensgrupp 1970 50
13 Vårddagar per 10 000 invånare efter tätortsgrad och vårdgrensgrupp 1970 50
14 Konsumtionen av sluten vård i den lägsta tätortsgraden och i storstäderna 1970 51
15 Förändring av antalet vårddagar efter vårdgrensgrupp 1960–1972, totalt och med uppdelning på volym, ålder, kön, civilstånd och tätortsgrad 51
16 Landstingens bruttokostnader 1974, totalt och fördelade på huvudtitlar 54
17 Befolkningens ålderssammansättning 1974, 1980 och 1985 . 54

18 Sluten vård per vårdgrensgrupp 1974–1985 vid oförändrad ambitionsnivå 55
19 Öppen läkarvård 1974–1985 vid oförändrad ambitionsnivå . 56
20 Landstingens bruttokostnader 1974–1985 vid oförändrad ambitionsnivå 57
21 Den kommunala sektorns bruttokostnader 1974, totalt och fördelade på verksamhetsområden 59
22 Folkmängden samt den kommunala sektorns bruttokostnader 1974–1985 vid oförändrad ambitionsnivå 60
23 Den kommunala sektorns bruttokostnader 1974–1985 vid oförändrad ambitionsnivå fördelade på verksamhetsområden . 61

Diagram

1 Framskrivning av primärkommunernas bruttokostnader vid oförändrad ambitionsnivå 34
2 Vårddagar per 10 000 invånare efter ålder och kön 1970. Akutvård 45
3 Vårddagar per 10 000 invånare efter ålder och kön 1970. Långtidssjukvård 46
4 Vårddagar per 10 000 invånare efter ålder och kön 1970. Psykiatrisk vård 47
5 Vårddagar per 10 000 invånare efter ålder och kön 1970. Samtlig vård 48

1 Inledning

1.1 Utredningens direktiv

Enligt sina direktiv skall kommunalekonomiska utredningen (KEU) genomföra en allsidig utredning av kommunernas ekonomiska situation. Utredningsarbetet bör avse såväl den primärkommunala som den landstingskommunala verksamheten.

I direktiven anges som en av utredningens huvuduppgifter att söka bedöma den framtida utvecklingen av efterfrågan på de olika områden som har ett kommunalt huvudmannaskap. Det konstateras att samtliga de tre tunga utgiftsområdena som kommunerna nu har ansvaret för, nämligen undervisning, hälso- och sjukvård samt social omvårdnad, har uppvisat kraftiga ökningar under 1960-talet. Man kan nu peka på en del faktorer som bör medföra att dessa ökningstal inte blir fullt ut lika stora i framtiden. Under 1960-talet har man exempelvis genomfört en reformerad och utvidgad ungdomsutbildning. Ett fortsatt reformarbete kommer med all sannolikhet icke att få samma omfattning eller bli lika resurskrävande som det tidigare. En annan faktor som drivit fram kommunala utgiftshöjningar under 1960-talet är bostadsbyggandets acceleration. Bostadsbyggandet kommer enligt nu föreliggande planer inte att höjas under de närmaste åren, varför det framstår som sannolikt att den kommunala expansionen av denna anledning inte ytterligare kommer att påskyndas. Å andra sidan kan man peka på ett antal nytillkommande faktorer som kommer att driva på utvecklingen inom den kommunala sektorn. Exempel på sådana är vuxenutbildningen och de ökade kraven på samhällelig barntillsyn. Vidare kan anföras att utvecklingen på hälso- och sjukvårdens områden enligt kommunernas planer även fortsättningsvis skulle bli starkt uppåtriktad. Enligt sina direktiv bör KEU göra en fördjupad analys av efterfrågeutvecklingen för dessa och övriga kommunala tjänster.

Mot bakgrund av sådana efterfrågeundersökningar skall utredningen även genomföra en analys av vilka reala resurser som skulle behöva tas i anspråk för att tillgodose behovet av olika kommunala tjänster.

Inom utredningen har en särskild arbetsgrupp haft i uppdrag att ta fram underlag för en bedömning av det kommunala tjänsteutbudets framtida utveckling.

1.2 Undersökningens syfte

Analysen av kommunernas ekonomi under de närmaste 5–10 åren kan lämpligen delas upp i flera steg. Ett första steg kan då vara en bedömning av den kommunala kostnadsutvecklingen om ambitionsnivån inom samtliga kommunala verksamhetsområden förutsätts vara oförändrad jämfört med nuläget. Denna bedömning måste sedan kompletteras med bl. a. trendstudier och analys av kommunernas långtidsplaner (Kommunalekonomisk långtidsplanering, KELP, samt Landstingskommunal långtidsplanering, LKELP) för att även den löpande reformverksamheten inom den kommunala sektorn skall kunna belysas.

Föreliggande studie kommer att behandla kostnadsutvecklingen inom primärkommuner och landsting fram till 1985 under antagande om oförändrad ambitionsnivå. Studien har gjorts i fasta priser vilket innebär att de presenterade resultaten avser en beräknad volymutveckling. Undersökningens syfte är att precisera vissa "automatiska" förändringar i efterfrågan på kommunala tjänster som kommunerna kan förväntas komma att möta fram till 1985. Av intresse är bl. a. hur dessa efterfrågeförändringar fördelas mellan primärkommuner och landsting och mellan olika kommunala verksamhetsområden.

KEU kommer i sitt fortsatta utredningsarbete att vidga analysen till att även omfatta bedömningar av den kommunala reformverksamhet som följer av successiva höjningar av ambitionsnivån. Förutom studiet av de kommunala tjänsternas volymutveckling måste KEU också bilda sig en uppfattning om kommunernas framtida finansiella situation. Det innebär att KEU i den fortsatta analysen även kommer att göra bedömningar i löpande priser, dvs. med antaganden om pris- och löneutvecklingen i den kommunala verksamheten.

I långtidsutredningen 1975 (SOU 1975:89) beräknades en lägsta möjliga nivå för den offentliga konsumtionens utveckling 1975–1980, den s. k. baskalkylen. Baskalkylen för den kommunala konsumtionen grundades bl. a. på material ur KEU:s nu föreliggande studie som under hand ställts till långtidsutredningens förfogande. Det har därför ansetts lämpligt att KEU redan nu i ett särskilt betänkande presenterar denna undersökning av kommunernas kostnadsutveckling fram till 1985 vid oförändrad ambitionsnivå.

1.3 Begreppet oförändrad ambitionsnivå

Med oförändrad ambitionsnivå avses i denna studie att utvecklingen av de kommunala tjänsterna bedöms med utgångspunkt i en oförändrad standard på det nuvarande kommunala tjänsteutbudet. Oförändrad standard innebär i detta sammanhang oförändrad kvalitet på den enskilda tjänsten samt oförändrat antal producerade tjänster i förhållande till totalbefolkningen eller viss ålders- eller efterfrågegrupp. Målet är att kvantifiera de förändringar i tjänsteefterfrågan som följer av ändringar i sådana "yttre" faktorer som folkmängd och ålderssammansättning. Avsikten är att denna information skall tjäna som underlag för ett försök att precisera omfattningen av de

framtida resurskrav, som följer av att den standard upprätthålls som f. n. råder inom det kommunala tjänsteområdet.

Oförändrad ambitionsnivå kan således i detta sammanhang likställas med oförändrad standardnivå eller servicenivå. Begreppet skiljer sig därmed från exempelvis de konsekvensberäkningar som presenteras i den statliga långtidsbudgeten och som avser konsekvenserna av redan fattade beslut och gjorda åtaganden. Begreppet skiljer sig också från den i 1975 års långtidsutredning presenterade baskalkylen för offentlig konsumtion. Baskalkylen innefattar förutom kravet på oförändrad standard för de offentliga tjänsterna även hänsynstaganden till kända politiska beslut och åtaganden samt en successiv standardhöjning i det offentliga tjänsteutbudet. Det av KEU i denna studie använda begreppet oförändrad ambitionsnivå har således en mer begränsad innebörd än vissa andra likartade begrepp.

Beräkningarna av resurskraven vid oförändrad ambitionsnivå baseras som nämnts på förändringar i befolkningens storlek och åldersfördelning. Beträffande primärkommunerna bör observeras att beräkningarna är utförda per kommun, vilket innebär att hänsyn även har tagits till befolkningsförändringarnas regionala struktur. Genom att summera resurskraven vid oförändrad ambitionsnivå för samtliga verksamhetsområden kan man få en bild av ett basalternativ för den framtida tjänsteutvecklingen i hela den kommunala sektorn.

2 Befolkningsprognosen

KEU:s bedömning av kommunernas framtida resurskrav vid oförändrad ambitionsnivå förutsätter tillgång till en befolkningsprognos som sträcker sig fram till 1985. Prognosen måste vidare ge uppgifter om folkmängdens utveckling och förändringarna i åldersstrukturen för varje kommun för sig eftersom framskrivningarna i den primärkommunala studien byggs upp per kommun. Däremot inriktas den landstingskommunala studien enbart på utvecklingen totalt för landstingen.

Befolkningsprognosen i länsplanering 1974 motsvarar KEU:s ovan redovisade krav. Syftet med länsplaneringen är att utarbeta planer som visar hur de regionalpolitiska målen skall kunna förverkligas i län och kommuner. Till grund för planeringen ligger bl. a. en prognos för befolkningsutvecklingen. Denna prognos grundas främst på folk- och bostadsräkningen 1970. Befolkningsprognosen gäller tiden fram t. o. m. 1990 och avser utvecklingen i landet som helhet samt länens och kommunernas utveckling enligt indelningen 1974-01-01. Beräkningar har gjorts dels av tillgången och dels av efterfrågan på arbetskraft. Jämförelser mellan dessa komponenter har sedan använts för att beräkna befolkningsomflyttning och folkmängdsutveckling. Både centralt och regionalt producerat material har använts som underlag för att upprätta prognosen. En utvärdering av länsplanering 1974 ges i betänkandet Politik för regional balans (SOU 1975:91).

I det följande ges en översiktlig beskrivning av befolkningsutvecklingen och åldersstrukturens förändringar fram till 1985 enligt länsplanering 1974. Uppgifter om befolkningsutvecklingen i de enskilda länen samt för riket totalt redovisas i tabell 1. Förändringarna i befolkningens ålderssammansättning återges i tabell 2.

Som framgår av tabell 1 innebär länsstyrelsernas prognoser att den totala befolkningsökningen i riket under perioden 1970–1980 beräknas uppgå till ca 368 000 personer. Nettoinvandringen har därvid beräknats uppgå till ca 14 000 personer per år under 1970-talet. Enligt prognoserna i länsplanering 1974 skulle folkmängden 1974 uppgå till 8 247 000 invånare vilket framgår av tabell 2. Vid slutet av 1974 uppgick den faktiska folkmängden i riket till 8 177 000 invånare.

Länsplaneringens prognoser överstiger således utfallet med 70 000 invånare 1974. Denna skillnad i utgångsläget påverkar dock inte KEU:s framskrivning av kommunernas kostnader eftersom det i första hand är för-

Tabell 1 Folkmängden i länen och riket 1970 samt prognoser för 1980 och 1985

Län	1970	1980	1985
Stockholms	1 476 704	1 553 100	1 605 200
Uppsala	217 292	238 500	243 700
Södermanlands	248 270	259 900	263 200
Östergötlands	382 205	398 900	405 300
Jönköpings	299 362	311 500	317 000
Kronobergs	166 852	174 100	176 100
Kalmar	240 856	246 500	247 200
Gotlands	53 780	53 200	53 600
Blekinge	153 516	159 900	162 600
Kristianstad	264 161	275 900	280 900
Malmöhus	718 908	775 100	790 400
Hallands	199 728	231 900	241 400
Göteborgs och Bohus	715 201	737 500	750 900
Älvsborgs	402 242	433 500	435 800
Skaraborgs	258 525	269 800	279 100
Värmlands	284 498	285 700	281 600
Örebro	275 492	275 400	274 000
Västmanlands	261 564	272 100	275 900
Kopparbergs	277 201	283 400	284 800
Gävleborgs	293 430	293 500	292 300
Västernorrlands	267 450	269 800	271 800
Jämtlands	131 304	131 500	132 300
Västerbottens	233 205	238 400	241 200
Norrbottens	255 156	275 700	287 700
Riket	8 076 902	8 444 800	8 594 000

Källor: Folk- och bostadsräkningen 1970 samt länsplanering 1974 (Politik för regional balans, SOU 1975:91).

ändringarna under perioden 1974–1985 enligt befolkningsprognosen som används vid denna framskrivning.

För perioden 1980–1985 beräknar länsstyrelserna att befolkningen skall öka med ca 149 000 personer. Nettoinvandringen måste då uppgå till 16 000–17 000 personer per år. Befolkningsprognosen i länsplanering 1974 innebär en genomsnittlig befolkningsökning med 0,4 procent per år 1974–1985. Samma procenttal gäller även för perioden 1974–1980, medan utvecklingen 1980–1985 förväntas bli något långsammare, 0,3 procent per år. Detta kan jämföras med den genomsnittliga folkmängdsökningen under perioden 1964–1974, 0,6 procent per år. Den främsta orsaken till den långsammare utvecklingen är minskat invandringsöverskott.

Totalt beräknas befolkningen öka med 347 000 personer 1974–1985 enligt de här redovisade prognoserna. Detta kan jämföras med statistiska centralbyråns senaste befolkningsprognoser. Om nettoinvandringen antas uppgå till 10 000 personer per år kommer befolkningen att öka med 275 000 personer 1974–1985 enligt SCB. Om invandring och utvandring antas vara av samma storleksordning, beräknar SCB att befolkningen under motsvarande period ökar med endast 158 000 personer. Jämförelsen med SCB:s befolkningsprognoser ger vid handen att befolkningsökningen enligt länsplanering 1974

eventuellt kan innebära en viss överskattning av utvecklingen.

Att länsplaneringens befolkningsprognos kan betecknas som optimistisk styrks också av regeringens regionalpolitiska proposition våren 1976 (prop. 1975/76:211). I propositionen konstaterar föredraganden att länstyrelsernas förslag till planeringsnivåer måste räknas ned om inte planeringen skall ligga på en orealistiskt hög nivå i vissa län. De befolkningsramar som anges för 1985 för landet som helhet varierar mellan 8 258 000 och 8 620 000. Det innebär att den befolkningssiffra för 1985 som KEU:s framskrivningar bygger på 8 594 000, ligger nära intervallets övre gräns.

Av stor betydelse för KEU:s studie är också hur åldersfördelningen ter sig fram till 1985. Två olika fördelningsgrunder redovisas i tabell 2. Den första är anpassad till den primärkommunala studien, medan den andra indelningen visar befolkningen fördelad på tioårsklasser.

Åldersgruppen 0–6 år påverkas till sin storlek mest av födelsetalets utveckling. Denna åldersgrupp beräknas öka något under 1970-talets andra hälft för att därefter åter minska till 1985. Motsvarande utveckling väntas

Tabell 2 Befolkningens ålderssammansättning 1970 samt prognoser för 1974, 1980 och 1985

	Ålder		1970	1974	1980	1985
	Totalt	Antal	8 076 902	8 247 000	8 444 800	8 594 000
		Index	100,0	102,1	104,6	106,4
I	0– 6	Antal	807 945	794 600	808 800	787 100
		Index	100,0	98,3	100,1	97,4
	7–15	Antal	965 833	1 030 100	1 048 700	1 042 000
		Index	100,0	106,7	108,6	107,9
	16–18	Antal	329 529	324 500	347 800	350 100
		Index	100,0	98,5	105,5	106,2
	19–66	Antal	5 019 128	5 060 200	5 069 400	5 184 900
		Index	100,0	100,8	101,0	103,3
	67–	Antal	954 467	1 037 600	1 170 100	1 229 900
		Index	100,0	108,7	122,6	128,9
II	0– 9	Antal	1 135 787	1 163 700	1 153 600	1 137 200
		Index	100,0	102,5	101,6	100,1
	10–19	Antal	1 081 361	1 095 300	1 159 400	1 167 600
		Index	100,0	101,3	107,2	108,0
	20–29	Antal	1 291 149	1 264 500	1 142 400	1 183 000
		Index	100,0	97,9	88,5	91,6
	30–39	Antal	934 788	1 064 900	1 274 400	1 238 800
		Index	100,0	113,9	136,3	132,5
	40–49	Antal	999 587	923 400	922 800	1 087 700
		Index	100,0	92,4	92,3	108,8
	50–59	Antal	1 030 438	1 026 000	961 900	881 800
		Index	100,0	99,6	93,3	85,6
	60–69	Antal	881 194	919 300	922 600	918 500
		Index	100,0	104,3	104,7	104,2
	70–79	Antal	527 908	573 800	649 400	682 400
		Index	100,0	108,7	123,0	129,3
	80–	Antal	194 690	216 100	258 300	297 000
		Index	100,0	111,0	132,7	152,6

Anm. Uppgifterna avser befolkningen den 31 december respektive år.

Källor. Folk- och bostadsräkningen 1970 samt länsplanering 1974 (Politik för regional balans, SOU 1975:91).

gälla även för åldersgruppen 7–15 år, om än inte lika markant. Totalt beräknas åldersgruppen 0–15 år minska sin andel av totalbefolkningen från 1974 till 1985 med en procent. Barnåldersgrupperna minskar således sin andel trots att inflyttningen väntas ge ett visst tillskott under perioden. Åldersgruppen 16–18 år, dvs. ungdomar i gymnasieskolåldern, beräknas öka snabbt fram till 1980 för att därefter i stort ligga kvar på denna nivå.

För åldersgruppen 19–66 år, dvs. i huvudsak den yrkesverksamma delen av befolkningen, väntas inga större förändringar ske av antalet fram till 1980. Mellan 1980 och 1985 beräknas åldersgruppen öka något snabbare än totalbefolkningen. Däremot kan stora förändringar inom denna åldersgrupp förutses. Befolkningen mellan 20 och 29 år väntas minska under perioden 1974–1985 medan däremot åldersgrupperna 30–39 år och 40–49 år ökar kraftigt. En betydande minskning förutses för åldersgruppen 50–59 år.

Åldersgruppen 67 år och äldre väntas öka mycket snabbt under prognosperioden och öka sin andel av totalbefolkningen med nära 2 procent från 1974 till 1985. Ökningen beräknas dock ske i långsammare takt under början av 1980-talet än under 1970-talet. Det är främst åldersgruppen över 80 år som ökar snabbt. Ökningstakten beräknas ligga nära 3 procent per år 1974–1985 för denna åldersgrupp.

Länsplaneringens befolkningsprognos innehåller inte uppgifter om de enskilda kommuner som hör till Stor-Stockholm. KEU har därför inhämtat dessa uppgifter direkt från länsstyrelsen i Stockholms län. Länsstyrelsens prognoser skiljer sig något från totalsumman för Stor-Stockholm enligt länsplanering 1974.

3 Den primärkommunala studien

3.1 Statistiskt underlag

För att studera kostnadsutvecklingen på det primärkommunala verksamhetsområdet vid oförändrad ambitionsnivå bedömdes det nödvändigt att ta fram ett relativt omfattande basmaterial. I bilaga 1 redovisas de uppgifter om primärkommunal produktion som ansågs vara nödvändiga som underlag för prognosarbetet. Sammanlagt innehåller bilagan ca 300 punkter. Det gäller uppgifter om kostnader, intäkter, prestationer av olika slag m. m.

KEU bedömde det som angeläget att inte onödigtvis samla in uppgifter från kommunerna. Därför gjordes inledningsvis en kartläggning av vilka uppgifter som kunde erhållas via redan existerande rutiner för insamling av statistiska data. Det visade sig att många uppgifter kunde erhållas från statistiska centralbyrån. Vidare fanns vissa uppgifter tillgängliga inom riksförsäkringsverket. För att samla in de återstående uppgifterna utformades ett frågeformulär. På basis av de erfarenheter som erhölls från en provundersökning i 20 kommuner kunde en definitiv version av frågeformuläret utarbetas.

I samband med utarbetandet av frågeformuläret aktualiserades frågan om statistikinsamlingen skulle omfatta samtliga kommuner eller endast ett urval. En totalundersökning skulle innebära att även små kommuner med begränsade utredningsresurser skulle tillfrågas. En urvalsundersökning skulle å andra sidan ställa stora krav på den statistiska bearbetningen så att urvalet ger en representativ bild av förhållandena i hela riket.

KEU beslutade att genomföra en totalundersökning. Frågeformuläret anpassades efter kravet att kommuner med små utredningsresurser utan alltför stora insatser skulle ha möjlighet att besvara frågorna.

3.2 Bearbetning av grundmaterialet

Insamlingen av data från primärkommunerna ägde rum under 1973 och avsåg den kommunala verksamheten 1972. Det innebär att 1972 års primärkommunala servicenivå ligger till grund för framskrivningen av kostnaderna i den primärkommunala studien.

Vid bearbetningen av de insamlade svaren från kommunerna gjordes vissa

kontroller. Syftet var att rätta till uppenbara felaktigheter. Som exempel på sådana fel kan nämnas att delsummor för vissa aktiviteter i kommunenkäten översteg den totalsumma för samma verksamhetsområde som redovisades i den kommunala finansstatistiken. Vidare hade vissa kommuner enligt finansstatistiken kostnader för aktiviteter som de enligt enkätsvaret saknade. Även det motsatta förhållandet förekom, dvs. kostnader som redovisades i enkäten återfanns inte i finansstatistiken. Upprepade kontakter med kommunerna krävdes således under bearbetningen av materialet.

Totalt upptog bearbetningsblanketten 476 positioner för data från var och en av de under 1972 existerande 464 kommunerna. Antalet insamlade data för respektive kommun understeg dock det maximala antalet i varierande utsträckning. Den väsentligaste orsaken härtill var att många kommuner helt saknade verksamhet inom vissa områden. Beroende på att kommunerna använder olika redovisningsmetoder har några kommuner inte kunnat lämna begärda uppgifter. Svarsfrekvensen var dock hög. Endast från 13 kommuner saknas svar på den av KEU utsända enkäten.

För att lättare kunna anlysera den primärkommunala verksamheten har KEU gjort några förändringar i ändamålsindelningen i förhållande till den kommunala finansstatistiken. Vissa titlar har flyttats från en huvudtitel till en annan. Omflyttningen har naturligtvis inneburit att jämförelser mellan KEU-materialet och finansstatistiken försvårats på huvudtitelnivå.

Idrottshallar och plasthallar redovisas i finansstatistiken för vissa kommuner under huvudtitel 6, Undervisning och annan kulturell verksamhet, eller huvudtitel 0, Central förvaltning. De har i KEU-materialet förts till titeln Sport- och friluftsliv under huvudtitel 3, Byggnads- och planväsen, gatu-, park- och fritidsförvaltning. I finansstatistiken redovisar vissa kommuner lekskolor under skolstyrelsens förvaltning, dvs. huvudtitel 6. KEU redovisar all lekskoleverksamhet under huvudtitel 7, Socialvård och socialförsäkring.

Inom vissa verksamhetsområden var materialet bristfälligt. Bl. a. inom undervisningssektorn förekom brister i statistikunderlaget. Genom samarbete med SSK-utredningen (utredningen om skolan, staten och kommunerna) har dock detta underlag förbättrats.

Vad gäller titlarna Husmorsvikariat, Tillfällig barntillsyn och Social hemhjälp har det ofta varit svårt för kommunerna att särredovisa kostnader och intäkter. Däremot har de kunnat lämna uppgifter om antal hjälptimmar och arbetstimmar för dessa titlar. Detta förklaras främst av att KEU:s titelindelning under huvudtitel 7 ej överensstämmer med indelningen i den kommunala finansstatistiken. I första hand bör därför analysen inriktas på summan av de tre titlarna.

Vidare har det i vissa fall förekommit att kostnader och intäkter kunnat redovisas för viss verksamhet, men inte därtill hörande prestationer. Detta har bl. a. inträffat för titlar som Vatten- och avloppsverk, Daghem, Lekskola, Fritidshem, Ålderdomshemsvård och Vuxenutbildning. Uppgifter har saknats för t. ex. antal anslutna, platser och elever.

Slutligen måste konstateras att skilda redovisningsprinciper för kostnader och intäkter i olika kommuner naturligtvis försvårar en jämförelse mellan de 1972 existerande 464 kommunerna.

3.3 Modell för framskrivning av primärkommunernas kostnader

Efterfrågan på kommunala tjänster påverkas bl. a. av förändringar i folkmängden och i befolkningens ålderssammansättning. En del kommunala tjänster efterfrågas i första hand av en viss åldersgrupp medan andra tjänster efterfrågas av i stort sett hela befolkningen.

För att beräkna hur den kommunala verksamheten förändras i volym när de berörda efterfrågegrupperna ökar eller minskar är det nödvändigt att använda någon form av mått. En noggrann mätning kräver uppgift om antalet prestationer under basåret i förhållande till aktuell åldersgrupp. För daghemsverksamheten kan man t. ex. redovisa antalet platser per 100 barn i åldern 0–6 år. Volymutvecklingen under antagande om en oförändrad servicenivå jämfört med basåret kan för varje kommun skrivas fram genom multiplikation av antalet prestationer per invånare i de aktuella åldersgrupperna med beräknat antal invånare i dessa åldersgrupper enligt befolkningsprognosen.

Bilaga 1 innehåller som nämnts en redovisning av vilka uppgifter om den primärkommunala verksamheten 1972 som samlats in. Antalet prestationer varierar för olika områden beroende på typen av verksamhet. Prestationerna har valts så att de ska utgöra adekvata mått på omfattningen av den studerade verksamheten och således avspegla den kommunala servicenivån.

När servicen inte kan mätas med meningsfulla prestationsmått kan framskrivningen grundas på resursanspråk per invånare inom aktuell målgrupp under basåret. För verksamheter som inte avser någon särskild målgrupp kan framskrivningen göras med ledning av beräknade förändringar av totala invånarantalet och resursanspråk i kronor per invånare under basåret.

Det är nödvändigt att prissätta de prestationer som används vid framskrivningarna för att beräkna hur de sammanlagda resursanspråken påverkas av befolkningsförändringarna. Prissättningen bör göras med ledning av kostnadsredovisningen för basåret. Det innebär att ett antal enhetskostnader, dvs. kostnader per prestation, inom de olika verksamhetsområdena har räknats fram. Kr/plats, kr/tim., kr/elev och kr/invånare i viss åldersgrupp är exempel på sådana enhetskostnader. En speciell förstudie om bl. a. enhetskostnader har gjorts i anslutning till utredningsarbetet. Denna förstudie behandlar grundskoleområdet och redovisas i Appendix 1.

När det gäller kostnader för Central förvaltning, Rätts- och samhällsskydd m. m., Byggnads- och planväsen m. m., Kommunikationer m. m. samt Industriell verksamhet har dessa vanligtvis ställts i relation till hela befolkningen. Vissa delaktiviteter inom de två sistnämnda huvudområdena har dock relaterats till enbart tätortsbefolkningen.

Verksamheten inom undervisningssektorn har för grundskolan knutits till åldersgruppen 7–15 år, för gymnasieskolan till åldersgruppen 16–18 år och för vuxenutbildningen till den del av befolkningen som är 20 år och äldre.

Inom Socialvård och socialförsäkring har kostnaderna satts i relation till antal invånare i åldern 0–6 år när det gäller t. ex. daghemsverksamheten och den tillfälliga barntillsynen. Lekskoleverksamheten har kopplats till åldersgruppen 4–6 år och fritidshemmen till åldersgruppen 7–14 år.

På likartat sätt har åldringsvården relaterats till antalet invånare som är 67 år och äldre. Individ- och familjeservicen har knutits till åldersgruppen 0–19 år när den avsett barn- och ungdomsverksamheten samt åldersgruppen 16–66 år när den avsett gruppen övriga (exklusive pensionärs- och handikappservicen).

Tabell 3 Indelningsgrunder för vissa yttre faktorer som påverkar kommunernas kostnader

Indelningsgrund			Antal kommuner
Näringskaraktär		Andel sysselsatta (FOB 1970)	
1	Industri	> 60 %	27
2	Service	> 60 %	28
4	Industri + Service	> 80 %	157
	bivillkor: industri	≤ 60 %	
	service	≤ 60 %	
3,5	Övriga kommuner inklusive jordbrukskommuner		63
Ortsklass (Indelning enligt prop. 1972:111)			
1	Storstadsområden		5
2	Primära centra		36
3	Regionala centra		76
4	Kommuncentra		158
Tärortsgrad		Andel tätortsbefolkning (FOB 1970)	
1–4		≤ 49,9 %	40
5		50,0– 69,9 %	83
6		70,0– 89,9 %	115
7,8		90,0–100,0 %	37
Utvecklingsklass		Befolkningsförändring 1968–1973	
1		< 0 %	123
2		0–10 %	79
3		> 10 %	73
Storleksklass		Antal invånare 1972	
1,2		< 10 000	71
3		10 000– 19 999	95
4		20 000– 49 999	74
5		50 000– 99 999	24
6		> 100 000	11

FOB 1970: Folk- och bostadsräkningen 1970.

Genom att gruppera kommunerna på olika sätt framträder en bild av hur kostnadsnivån för en viss verksamhet förändras i förhållande till vissa yttre faktorer. De yttre faktorer som bedömts ha stor betydelse för kostnadsstrukturen är näringskaraktär, ortsklass, tätortsgrad, utvecklingsklass och storleksklass. Indelningsgrunderna för de yttre faktorerna framgår av tabell 3.

Den 1 januari 1974 reducerades antalet kommuner från 464 till 278. Detta skedde genom att två eller (i regel) flera kommuner sammanslogs till en ny kommun. Totalt berördes 268 kommuner av sådana sammanläggningar, varvid 82 nya kommuner bildades. 196 kommuner kvarstod oförändrade.

Eftersom denna studie behandlar utvecklingen fram till 1985, bedömdes det som önskvärt att även uppgifterna för 1972 redovisades med en uppdelning på de 278 nya kommunerna enligt 1974 års kommunindelning.

Det kan diskuteras hur enhetskostnader och servicenivåer bör beräknas för de nya kommunerna. Denna fråga behandlas i den tidigare nämnda grundskolestudien (Appendix 1). Servicenivån 1972 för en ny kommun har beräknats som ett vägt medelvärde av kostnader och prestationer i de gamla kommuner som ingår i den nya kommunen.

Vid några sammanläggningar har gamla kommuner delats så att församlingar tillhörande samma kommun gått till olika nya kommuner. KEU har i dessa fall fördelat kostnader och prestationer i samma proportion som invånarantalet i de aktuella församlingarna.

Antalet kommuner som grupperats efter de olika indelningsgrunderna uppgår enligt tabell 3 till 275. Att KEU:s redovisning endast tar upp 275 kommuner beror på att kommunerna Bara, Burlöv och Svedala plus del av Månstorp har lagts ihop med Malmö. Befolkningsprognoser har inte gått att få för dessa kommuner separat.

4 1972 års primärkommunala standardnivå

I det följande redovisas dels kostnadsstrukturen översiktligt för den primärkommunala verksamheten, dels servicenivåer och enhetskostnader för vissa primärkommunala aktiviteter 1972.

När det gäller redovisningen av brutto- och nettokostnader i olika typer av kommuner och för olika verksamhetsområden görs en mer omfattande analys av 1972 års förhållanden i samband med KEU:s studie av den kommunala utvecklingen 1960–1972.

4.1 Kostnader per huvudtitel

I tabell 4 redovisas primärkommunernas brutto- och nettokostnader 1972 totalt för hela riket fördelade på huvudtitlar. Med bruttokostnader avses de totala kostnaderna på driftbudgeten, dvs. både externa och interna kostnader. Nettokostnaderna består av bruttokostnader minus driftintäkter. Nettokostnaderna utgör med andra ord de kostnader på driftbudgeten som skall finansieras med skatteintäkter och allmänna statsbidrag.

Bruttokostnaderna för huvudtitlarna 0–8 uppgick 1972 totalt till 31 360 milj. kr. Huvudtitel 9, Finansiering, skiljer sig principiellt från övriga huvudtitlar och har därför inte medtagits i KEU:s material. På finansieringshuvudtiteln redovisas vissa gemensamma kostnader, vilka inte fördelas på verksamhetsområden.

De största bruttokostnaderna redovisas för huvudtitlarna 6 och 7, dvs. Undervisning och annan kulturell verksamhet samt Socialvård och socialförsäkring, vilka hade 31 respektive 24 procent av de totala bruttokostnaderna. De minsta bruttokostnaderna redovisas för huvudtitlarna 1 och 4, Rätts- och samhällsskydd samt Hamnar, kommunikationer och näringsliv, med ca 2 procent var av de totala bruttokostnaderna.

Nettokostnaderna uppgick 1972 till 15 810 milj. kr totalt för huvudtitlarna 0–8, vilket motsvarar ca 50 procent av bruttokostnaderna. Nettokostnadernas relativa fördelning på de olika huvudtitlarna skiljer sig i vissa fall ganska markant från bruttokostnadernas fördelning. Denna skillnad i fördelning är ett uttryck för i vilken utsträckning kommunerna kan få kostnadstäckning för sina olika aktiviteter i form av avgifter och statsbidrag. Den industriella verksamheten vars bruttokostnader uppgick till drygt 14 procent av de totala

Tabell 4 Primärkommunernas brutto- och nettokostnader 1972, totalt och fördelade på huvudtitlar
Löpande priser

Huvudtitel		Milj. kr.		Procentuell fördelning	
		Brutto-kostnad	Netto-kostnad	Brutto-kostnad	Netto-kostnad
0	Central förvaltning	1 003	832	3,2	5,3
1	Rätts- och samhällsskydd	637	460	2,0	2,9
2	Fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning	2 561	989	8,2	6,2
3	Byggnads- och planväsen, gatu-, park- och fritidsförvaltning	3 312	2 276	10,5	14,4
4	Hamnar, kommunikationer och näringsliv	741	185	2,4	1,2
5	Industriell verksamhet	4 415	285	14,1	1,8
6	Undervisning och annan kulturell verksamhet	9 735	4 632	31,0	29,3
7	Socialvård och socialförsäkring	7 399	5 103	23,6	32,3
8	Hälso- och sjukvård	1 558	1 044	5,0	6,6
0–8	Totalt	31 361	15 806	100,0	100,0

Anm. Skolförbundens kostnader ingår under huvudtitel 6, Undervisning och annan kulturell verksamhet.

bruttokostnaderna tog endast i anspråk ca 2 procent av de totala nettokostnaderna. Det motsatta förhållandet gäller för Socialvård och socialförsäkring. Denna huvudtitels andel av de totala bruttokostnaderna uppgick 1972 till ca 24 procent medan nettokostnaderna uppgick till nära 1/3 av de totala nettokostnaderna.

4.2 Kostnader per kommuntyp

Brutto- och nettokostnaderna, dels i absoluta tal, dels per invånare, redovisas i tabell 5 för olika kommuntyper. Kommunerna har indelats efter olika yttre faktorer. Som tidigare nämnts är de yttre faktorer efter vilka grupperingen skett följande: näringskaraktär, ortsklass, tätortsgrad, utvecklingsklass samt storleksklass. För definitioner hänvisas till tabell 3.

Antalet invånare 1972 uppgick till 8 136 000. Om totala brutto- och nettokostnader omräknas till kronor per invånare motsvarar detta 3 860 respektive 1 940 kr.

Bruttokostnaderna per invånare är väsentligt större för kommuner där andelen sysselsatta i servicenäringar dominerar än för övriga kommuner enligt indelningen efter näringskaraktär. Bruttokostnaderna per invånare uppgick till drygt 5 000 kr för dessa kommuner mot ca 3 000 kr för övriga kommuner. Förhållandet är likartat för nettokostnaderna.

Grupperas kommunerna efter ortsklass, redovisade kommunerna i storstadsområdena, dvs. i Stockholms-, Göteborgs- och Malmöregionerna, de högsta kostnaderna per invånare. Det gäller såväl brutto som netto. Till en del förklaras detta förhållande av att primärkommunerna Göteborg och Malmö inte ingår i någon landstingskommun och följaktligen har skyldighet att ordna servicen för kommunens invånare även inom hälso- och sjukvården som normalt är en landstingskommunal angelägenhet.

Tabell 5 Primärkommunernas brutto- och nettokostnader 1972 för olika kommuntyper
Löpande priser

		Antal kommuner	Antal invånare	Bruttokostnad		Nettokostnad	
				Milj. kr.	Kr/inv.	Milj. kr.	Kr/inv.
Hela riket		275[a]	8 136 181	31 361	3 855	15 806	1 943
Näringskaraktär							
1 Industri	> 60 %	27	392 611	1 169	2 976	661	1 683
2 Service	> 60 %	28	2 527 841	12 819	5 071	6 048	2 393
4 Industri + Service	> 80 %	157	4 492 459	15 189	3 381	7 824	1 742
bivillkor:							
industri	≤ 60 %						
service	≤ 60 %						
3, 5 Övriga kommuner		63	723 270	2 185	3 021	1 273	1 760
Ortsklass							
1 Storstadsområden		5	1 543 099	9 071	5 879	4 057	2 629
2 Primära centra		36	2 318 945	8 576	3 698	4 228	1 823
3 Regionala centra		76	1 979 200	6 581	3 325	3 548	1 793
4 Kommuncentra		158	2 294 937	7 133	3 108	3 973	1 731
Tätortsgrad							
1–4	≤ 49,9 %	40	425 098	1 217	2 863	712	1 675
5	50,0– 69,9 %	83	1 370 181	4 261	3 109	2 343	1 710
6	70,0– 89,9 %	115	3 348 820	11 207	3 346	5 869	1 753
7, 8	90,0–100,0 %	37	2 992 082	14 677	4 905	6 881	2 300
Utvecklingsklass							
1	< 0 %	123	2 575 034	10 078	3 914	5 010	1 946
2	0–10 %	79	2 356 731	7 972	3 383	4 165	1 767
3	>10 %	73	3 204 416	13 312	4 154	6 631	2 069
Storleksklass							
1, 2	< 10 000	71	551 996	1 583	2 868	915	1 658
3	10 000– 19 999	95	1 350 568	3 958	2 931	2 207	1 634
4	20 000– 49 999	74	2 315 331	7 579	3 273	4 065	1 756
5	50 000– 99 999	24	1 545 987	5 916	3 827	2 990	1 934
6	≥100 000	11	2 372 299	12 325	5 195	5 629	2 373

Anm. Antal invånare avser den genomsnittliga folkmängden 1972.
[a] Se förklaring sid. 21.

Kostnaderna per invånare stiger med ökande tätortsgrad. Kommuner med en tätortsgrad överstigande 90 procent har dock väsentligt högre kostnader än övriga grupper. Det gäller i särskilt hög grad bruttokostnaderna.

Att kommuner med svag befolkningsökning har en förmånligare kostnadsstruktur brutto än övriga framgår av grupperingen efter utvecklingsklass. Skillnaderna är inte lika markanta när det gäller nettokostnaderna. De största kostnaderna per invånare redovisas för de snabbt växande kommunerna, men även kommuner med befolkningsminskning uppvisar relativt höga kostnader per invånare.

Kostnaderna per invånare stiger med ökat antal invånare i kommunen. Bruttokostnaderna per invånare uppgick 1972 till 2 870 kr i kommuner med mindre än 10 000 invånare och till 5 200 kr i kommuner med mer än 100 000

invånare. Motsvarande siffror för nettokostnaderna var 1 660 kr respektive 2 370 kr.

En jämförelse mellan bruttokostnads- och nettokostnadsstrukturen, som den avspeglas i redovisningen per invånare i de olika indelningsgrupperna, ger vid handen att variationerna är väsentligt mindre när det gäller nettokostnaderna. Detta förklaras bl. a. av att den affärsdrivande verksamheten belastar bruttokostnaderna men däremot endast i obetydlig omfattning nettokostnaderna, eftersom denna verksamhet är avgiftsfinansierad.

I bilaga 2 redovisas bruttokostnaderna per invånare för de olika huvudtitlarna fördelade efter näringskaraktär, ortsklass, tätortsgrad, utvecklingsklass samt storleksklass. Som tidigare konstaterats är kostnaderna störst för huvudtitlarna 6 och 7. De minsta kostnaderna redovisas för huvudtitlarna 1 och 4.

Hälso- och sjukvården, huvudtitel 8, som för primärkommunerna totalt har en ganska liten kostnad per invånare, uppvisar förhållandevis högre värden när kommunerna fördelas på kommuntyper, beroende på att sjukvårdskostnaderna för kommuner med landstingskommunal verksamhet får större tyngd i den aktuella kommuntypen.

På likartat sätt som i bilaga 2 belyses i bilaga 3 bruttokostnaderna per invånare även för de i respektive huvudtitel ingående titlarna. I denna bilaga grupperas dock kommunerna endast efter storleksklass. Av bilagan framgår också hur många kommuner som helt saknar viss verksamhet samt hur många kommuner vilkas bruttokostnad per invånare för viss aktivitet understiger 75 procent av genomsnittsvärdet för samtliga kommuner respektive överstiger 125 procent av detta genomsnitt.

Bruttokostnaderna per invånare för Central förvaltning, huvudtitel 0, uppgick 1972 totalt för riket till 123 kr. Kostnaderna per invånare för Central förvaltning stiger med minskande befolkning. Till stor del beror detta på skillnader i redovisningsmetoder.

Brandförsvar är den klart mest kostnadskrävande aktiviteten under huvudtitel 1, Rätts- och samhällsskydd. Huvudtitelns kostnader per invånare uppgick 1972 till 78 kr.

Den genomsnittliga bruttokostnaden för Fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning, huvudtitel 2, är väsentligt högre för kommunerna i den största storleksklassen. Kostnaderna i övriga storleksklasser, som alltså ligger på en betydligt lägre nivå, stiger med ökande invånarantal i kommunen.

Även för huvudtitel 3, Byggnads och planväsen, gatu-, park- och fritidsförvaltning, redovisas stigande kostnader med ökat antal invånare i kommunen. Orsaken till detta är att andelen tätbebyggelse i allmänhet ökar med växande invånarantal i kommunerna.

Kostnaderna för huvudtitel 4, Hamnar, kommunikationer och näringsliv, uppgick till 91 kr per invånare 1972. Kommunerna i storleksklass 6 (invånarantal över 100 000) redovisar dock förhållandevis stora kostnader för titlarna Hamnar samt Spårvägs-och busstrafik vilket beror på att de största hamnanläggningarna finns i kommuner av denna storleksklass och att behovet av spårvägs- och busstrafik påverkas av kommunstorleken.

För Industriell verksamhet, huvudtitel 5, uppgick 1972 bruttokostnaderna till 543 kr per invånare. Kostnaderna stiger med ökat antal invånare. De mest kostnadskrävande aktiviteterna på denna huvudtitel är titlarna Elverk

samt Vatten- och avloppsverk. Det bör dock hållas i minnet att verksamheterna på denna huvudtitel till stor del avgiftsfinansieras.

Huvudtitel 6, Undervisning, är den mest kostnadskrävande av samtliga huvudtitlar med tyngdpunkten lagd på kostnaderna för titeln Grundskola. Nära hälften av hela huvudtitelns kostnader, eller 553 kr per invånare, redovisades 1972 för grundskoleverksamheten. Kommunernas kostnader för hela huvudtiteln ligger på ungefär samma nivå för samtliga storleksklasser. Samma förhållande gäller även till viss del kostnaderna för grundskolan. Grundskolans bruttokostnader per invånare är dock klart lägst i de största kommunerna.

En annan tung huvudtitel är Socialvård och socialförsäkring, huvudtitel 7, där kommunernas bruttokostnader per invånare 1972 uppgick till drygt 900 kr. Genomgående stiger kostnaderna för barntillsyn i olika former med ökat antal invånare i kommunen. För titeln Ålderdomshemsvård gäller dock det motsatta förhållandet. Kostnaderna per invånare är för denna verksamhet högst i kommuner med mindre än 10 000 invånare. För social hemhjälp och kommunala bostadstillägg är det de största och de minsta kommunerna som har de högsta bruttokostnaderna per invånare.

Huvudtitel 8, Hälso- och sjukvård, slutligen, tar i anspråk en förhållandevis ringa andel av de totala kommunala kostnaderna. Som tidigare påpekats måste dock undantag göras för de kommuner som inte ingår i landsting och alltså svarar för landstingskommunala kostnader. Förutom Malmö och Göteborg har Gotlands kommun sådana åligganden. Gotland ingår bland kommunerna i storleksklass 5. Malmö och Göteborg återfinns i storleksklass 6.

4.3 Enhetskostnader och servicenivå

I tabell 6 redovisas bruttokostnad per enhet för ett antal olika prestationer. Det är dessa enhetskostnader som används vid framskrivningen av de kommunala kostnaderna i kapitel 5. Liksom i bilaga 3 redovisas genomsnittliga enhetskostnader för kommunerna totalt och för kommuner i olika storleksklasser.

Bruttokostnaderna för *vatten- och avloppsverk* uppgick 1972 i genomsnitt till 223 kr per ansluten för kommunerna sammantagna. Bruttokostnaderna per enhet ligger i stort sett på samma nivå för kommunerna fördelade efter olika storleksklasser med en viss minskning ju större kommunen blir.

Bruttokostnaden för *skoladministration* per elev i grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning stiger med något undantag med ökande kommunstorlek. Det motsatta förhållandet gäller för *lokaler och inventarier,* där kostnaderna per elev är väsentligt högre i de mindre kommunerna. Bruttokostnaden per elev för skoladministration och lokaler uppgick 1972 till i genomsnitt ca 1 200 kr. Bruttokostnaden för *skolmåltider* uppgick 1972 till drygt 3 kr per serverat huvudmål, vilket för helår motsvarar ungefär hälften av kostnaden för administration och lokaler.

Bruttokostnaderna för *skolskjutsar och inackordering* per elev som berörs av dessa verksamheter uppvisar stora skillnader för kommunerna i de olika storleksklasserna. De minsta kommunerna redovisar väsentligt högre kost-

Tabell 6 Primärkommunernas bruttokostnader per enhet 1972 fördelade efter storleksklass
Belopp i kronor. Löpande priser

Titel	Enhet	Hela riket	Storleksklass (antal invånare)				
			1,2	3	4	5	6
			–9 999	10 000–19 999	20 000–49 999	50 000–99 999	100 000–
Vatten och avloppsverk	Ansluten person	223	224	232	236	221	206
Skoladministration	Elev (g + g + v)[a]	221	162	185	211	202	275
Lokaler och inventarier	Elev (g + g)[b]	993	1 529	1 334	886	779	950
Skolmåltider	Serverat huvudmål	3,07	3,25	2,94	3,10	3,25	2,93
Skolskjutsar och inackordering	Skjutsad eller inackorderad elev och år	958	1 286	1 022	904	974	724
Grundskola	Invånare 7–15 år	4 553	4 567	4 308	4 548	4 933	4 431
Gymnasieskola	Invånare 16–18 år	4 871	2 143	3 294	5 199	5 977	5 498
Vuxenutbildning	Elev	679	694	591	676	657	716
Daghem	Plats	13 428	12 425	12 419	13 466	15 063	12 752
Familjedaghem	Inskrivet barn	7 321	6 409	7 153	7 622	8 076	6 833
Lekskola	Öppethållandetim/plats	2,22	3,30	2,48	2,47	1,97	2,09
Fritidshem	Öppethållandetim/plats	3,19	3,45	2,07	2,99	3,87	3,05
Social hemhjälp (tillfällig barntillsyn, husmorsvikariat och hjälp till pensionärer och handikappade)	Hjälptimme	19,01	16,37	18,53	17,76	18,79	20,75
Ålderdomshemsvård	Plats	27 055	25 262	25 895	27 314	28 908	27 505
Kommunala bostadstillägg (KBT)	Förtids-och ålderspensionärer	696	523	522	604	719	928

[a] Elev i grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning.

[b] Elev i grundskola och gymnasieskola.

nader än de största. Detta sammanhänger med att de minsta kommunerna ofta har en stor andel av sin befolkning boende i glesbygd med stora avstånd till skolan.

Grundskolans och gymnasieskolans kostnader har satts i relation till befolkningen i åldersgrupperna 7–15 år respektive 16–18 år. Antalet barn i ålder 7–15 år överensstämmer i stort sett med antalet elever i grundskolan. För gymnasieskolan däremot kan andelen elever i åldersgruppen 16–18 år variera åtskilligt, vilket också framgår av tabell 7. Grundskolans bruttokostnader varierar inte i någon större utsträckning mellan de olika kommuntyperna, medan däremot gymnasieskolans kostnader satta i relation till invånarna i åldersgruppen 16–18 år är väsentligt lägre i de små kommunerna jämfört med de större. Av tabell 7 framgår emellertid att andelen elever i gymnasieskola i relation till totalbefolkningen i åldern 16–18 år är mycket låg hos kommunerna i de två minsta storleksklasserna. Bruttokostnaderna per elev i *vuxenutbildning* uppgick 1972 till nära 700 kr.

Barntillsynskostnaderna tar i anspråk en stor andel av kommunernas totala bruttokostnader. *Daghemmen* kostade 1972 nära 13 500 kr per plats och *familjedaghemmen* drygt 7 300 kr per inskrivet barn. De högsta kostnaderna per enhet redovisas för kommunerna i storleksklass 5, dvs. med mellan 50 000 och 100 000 invånare.

För *lekskola och fritidshem* har bruttokostnaderna satts i relation till öppethållandetimmar/plats varför relativt små enhetskostnader blivit följden. Variationerna är emellertid ganska stora. Lekskolans bruttokostnad per enhet varierar mellan 1:97 kr och 3:30 kr, vilket är en differens på nära 70 procent. Lika stor differens i procent kan även räknas fram för fritidshemmen.

Kostnaden per arbetad timme när det gäller *social hemhjälp* till pensionärer och handikappade samt tillfällig barntillsyn och husmorsvikariat uppgick 1972 i genomsnitt till ca 19 kr för kommunerna totalt. De minsta kommunerna redovisar de lägsta kostnaderna för dessa verksamheter.

1972 uppgick bruttokostnaden per plats på *ålderdomshem* till ca 27 000 kr genomsnittligt för samtliga kommuner. Kostnaderna stiger något med ökat invånarantal med undantag för kommunerna i den största storleksklassen. Differenserna är dock små. Endast 14 procent skiljer mellan kommunerna med de högsta respektive lägsta kostnaderna.

Kostnaderna för de *kommunala bostadstilläggen till pensionärer* (KBT) stiger snabbt med ökande kommunstorlek. Kostnadskillnaderna är inte bara ett uttryck för kommunernas varierande ambitionsnivå utan avspeglar också skillnader i bostadsstandard.

I tabell 7 redovisas mått på servicenivåer för olika kommunala aktiviteter 1972. Värdena har beräknats utifrån varje enskild kommuns värde enligt kommunindelningen 1974-01-01. Den kommunala verksamheten har i denna tabell satts i relation till relevant målgrupp. De mått på servicenivåer som redovisas för 1972 har legat till grund för framskrivningen av den primärkommunala kostnadsutvecklingen. Den relation som framräknats för 1972 har antagits vara oförändrad fram till 1985. Den oförändrade kommunala verksamheten i förhållande till viss målgrupp har definitionsmässigt antagits utgöra oförändrad ambitionsnivå.

Tabell 7 Primärkommunernas servicenivå 1972 fördelad efter storleksklass

Titel och enhet	Målgrupp	Antal kommuner			Servicenivå					
		Som saknar	Med servicenivå		Hela riket	Storleksklass (antal invånare)				
			<75 % av medelv.	>125 % av medelv.		1,2	3	4	5	6
						–9 999	10 000–19 999	20 000–49 999	50 000–99 999	100 000–
Vatten- o avloppsverk										
Antal anslutna till vattenverk	100 inv.	0	65	5	84,99	65,51	73,33	82,07	91,75	94,62
Antal anslutna till avloppsnät	100 inv.	0	73	8	88,30	66,41	73,78	81,81	91,59	105,85
Skolmåltider										
Serverade huvudmål	elev (g + g)[a]	0	8	9	0,91	0,96	0,99	0,92	0,91	0,84
Skolskjutsar och inackordering										
Skjutsade elever	100 elever	0	52	143	21,13	39,18	32,00	23,33	15,99	12,22
Inackorderade elever	100 elever	171	53	46	0,47	1,11	1,02	0,38	0,22	0,28
Grundskola										
Antal elever fr. kommunen	100 inv. 7–15 år	0	2	0	97,62	97,16	96,69	97,36	97,84	98,49
Antal elever fr. andra kommuner	100 egna elever	40	141	76	1,65	2,80	3,02	1,63	1,35	0,66
Gymnasieskola										
Antal elever fr. kommunen	100 inv. 16–18 år	63	100	50	46,13	7,02	18,79	47,22	55,53	66,40
Antal elever fr. andra kommuner	100 egna elever	72	87	86	40,18	70,19	77,45	43,55	44,07	27,88
Vuxenutbildning										
Antal elever fr. kommunen	100 inv. 20– år	18	128	39	3,49	1,75	2,51	3,05	3,88	4,57
Antal elever fr. andra kommuner	100 egna elever	108	109	33	9,48	2,53	6,17	6,72	8,40	13,31
Daghem										
Antal platser	100 inv. 0–6 år	69	130	29	5,49	1,43	2,73	3,93	6,19	9,53
Familjedaghem										
Antal inskrivna	100 inv. 0–6 år	33	13	45	5,81	2,99	3,39	4,59	6,20	9,20
Lekskola										
Antal platser	100 inv. 4–6 år	21	97	43	14,08	8,85	11,65	13,38	13,41	18,54
Fritidshem										
Antal platser	100 inv. 7–14 år	195	32	27	1,14	0,08	0,24	0,59	1,23	2,59
Tillfällig barntillsyn										
Antal arbetstimmar/år	inv. 0–6 år	49	187	20	3,21	0,42	0,64	1,62	2,95	7,63
Husmorsvikariat										
Antal arbetstimmar/år	kvinna 20–66 år	3	73	90	1,44	2,15	1,50	1,45	1,41	1,27
Social hemhjälp (pensionärer och handikappade)										
Antal hjälptimmar/år	inv. 67– år	0	92	45	47,33	45,89	39,60	42,73	48,05	56,49
Ålderdomshemsvård										
Antal platser	100 inv. 67– år	0	10	125	5,97	7,41	7,58	7,03	6,31	3,38
Kommunala bostadstillägg (KBT)										
Förtids- o. ålderspensionärer	100 inv.	0	36	73	17,60	22,38	19,30	17,12	14,94	17,72

Av tabell 7 framgår servicenivån för primärkommuner fördelade efter storleksklass. Vidare redovisas antalet kommuner med värden som understiger 75 procent respektive överstiger 125 procent av medelvärdet för samtliga kommuner, och antalet kommuner som saknar verksamheten i fråga.

Antalet anslutna till *vattenverk och avloppsnät* i förhållande till antalet invånare i kommunen stiger med kommunens storleksklass. Att andelen anslutna till avloppsnät överstiger 100 procent hos kommunerna i storleksklass 6 sammanhänger med att ett antal invånare i angränsande kommuner blivit anslutna till de förstnämnda kommunernas nät.

Andelen *skjutsade och inackorderade* elever i förhållande till samtliga elever i grundskola och gymnasieskola är väsentligt högre i de mindre kommunerna jämfört med de större.

Så gott som samtliga invånare i åldern 7–15 år går i *grundskolan*. Att siffran inte ligger närmare 100 beror bl. a. på att vissa barn i dessa åldrar undervisas i landstingskommunala särskolor och statliga specialskolor.

Andelen elever i *gymnasieskola* i förhållande till invånarna i åldern 16–18 år varierar kraftigt från ca 7 procent i kommungruppen med det minsta befolkningstalet till ca 66 procent för de största kommunerna. Främst beror dessa stora differenser på att mindre kommuner helt saknar gymnasieskola eller har ett mindre utbud av alternativa utbildningslinjer, varför eleverna tvingas söka sig till andra kommuners gymnasieskolor. 63 kommuner saknade gymnasieskola 1972 enligt 1974 års indelning. Kommuner med gymnasieskola redovisar därför en hög andel elever från andra kommuner. Detta gäller framför allt mindre kommuner med egen gymnasieskola.

69 kommuner av totalt 275 saknade 1972 *daghem*. Av de resterande 206 hade kommunerna i den minsta storleksklassen ca 1,5 platser per invånare i åldern 0–6 år att erbjuda. Motsvarande siffra för de största kommunerna var ca 9 platser. Även i utbudet av *familjedaghem, lekskolor och fritidshem* redovisas lägre siffror för de minsta kommunerna och högre siffror för de större. Värdena kan sägas vara ett uttryck för såväl ambitionsnivå som efterfrågetryck. 1972 var det bara en minoritet av kommunerna som kunde erbjuda fritidshemsservice.

Utbyggnaden av den *tillfälliga barntillsynen och sociala hemhjälpen* till pensionärer och handikappade hade nått längst i de största kommunerna 1972 medan det motsatta förhållandet gällde för *husmorsvikariaten*.

Antalet platser på *ålderdomshem* per 100 invånare i åldern 67 år och däröver låg på drygt 7 för kommunerna i de tre minsta storleksklasserna. De största kommunerna uppnådde knappt hälften av denna siffra. Orsaken kan vara att de större kommunerna erbjuder möjligheter till serviceboende för äldre och mera omfattande hemhjälp. Dessutom påverkas platsbehovet på ålderdomshem av långtidssjukvårdens utbyggnad.

5 Primärkommunernas bruttokostnadsutveckling fram till 1985 vid oförändrad ambitionsnivå

5.1 Basår

Som angivits tidigare ligger 1972 års primärkommunala servicenivå till grund för framskrivningen av primärkommunernas kostnader. Denna servicenivå har utförligt redovisats i kapitel 4. Framskrivningen av bruttokostnader för perioden 1972–1985 under antagande om oförändrad ambitionsnivå har genomförts enligt den modell som presenterades i avsnitt 3.3. I diagram 1 visar den undre kurvan den volymutveckling i 1972 års priser som blir resultatet av denna framskrivning.

Den landstingskommunala studien har 1974 som basår. För att kunna beräkna en utveckling av primärkommunernas och landstingens bruttokostnader sammantagna är det nödvändigt att ha ett gemensamt utgångsår. Utfallssiffror föreligger nu fram till 1974. Det har därför ansetts lämpligt att använda 1974 års faktiska kostnader som grund för framskrivningen av både primärkommunernas och landstingens bruttokostnader.

Framskrivningen för primärkommunerna utgår således från 1974 års faktiska kostnadsnivå. Utvecklingstakten för perioden 1974–1985 bygger däremot på de tidigare presenterade bedömningarna av 1972 års servicenivå, som har KEU:s kommunenkät som grund. Detta illustreras av den övre kurvan i diagram 1. Volymutvecklingen 1974–1985 är nu uttryckt i 1974 års priser men utvecklingstakten är beräknad utifrån en från 1972 oförändrad ambitionsnivå. Primärkommunernas faktiska bruttokostnader för 1974 totalt och per huvudtitel redovisas i avsnitt 5.2. Dessa uppgifter har hämtats från den kommunala finansstatistiken.

Bytet av utgångsår från 1972 till 1974 innebär att pris- och volymutvecklingen mellan dessa år har fångats in i kalkylerna. Detta gäller även den standardförändring som bl. a. kommunsammanläggningen fr. o. m. den 1 januari 1974 kan ha inneburit. Som nämnts i avsnitt 3.3 har 1972 års servicenivå för en ny kommun beräknats som ett vägt medelvärde av kostnader och prestationer i de gamla kommuner som ingår i den nya kommunen.

Kommunsammanläggningen kan dock ha påverkat servicenivån på många andra sätt. Ett alternativ har utformats, som innebär att den nya kommunens enhetskostnader anpassas till kostnadsnivån i den största av de ingående

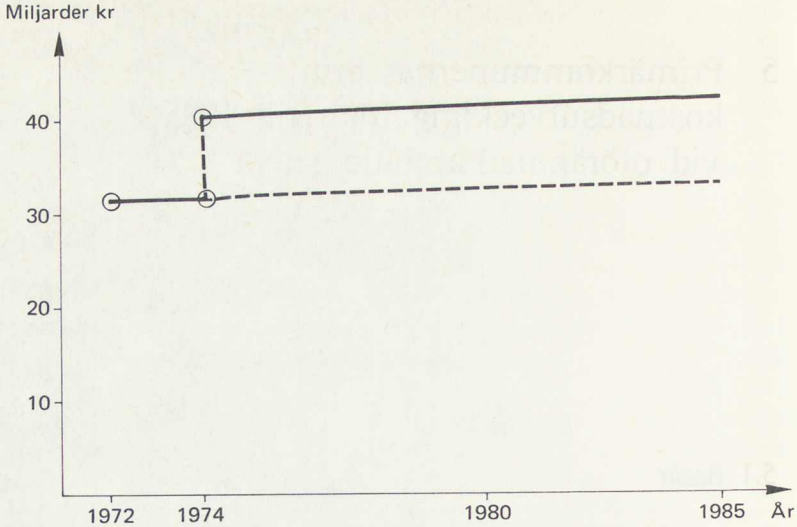


Diagram 1 Framskrivning av primärkommunernas bruttokostnader vid oförändrad ambitionsnivå.

gamla kommunerna. Totalt för huvudtitlarna 0–8 innebär den alternativa prognosen att bruttokostnaderna stiger med ytterligare 1,3 procent per år 1972–1974 jämfört med basprognosen. Genom att 1974 är utgångsår för framskrivningen har emellertid hänsyn tagits till kommunsammanläggningens omedelbara effekt på de primärkommunala kostnaderna. Man skulle också kunna anta att sammanläggningen innebär en successiv anpassning under ett antal år till en högre servicenivå. Något sådant antagande har dock inte inarbetats i kalkylerna.

5.2 Kostnader per huvudtitel 1974

I avsnitt 4.1 redovisades primärkommunernas kostnader 1972 totalt och per huvudtitel. I detta avsnitt ges en motsvarande redovisning av brutto-och nettokostnaderna 1974.

Som framgår av tabell 8 uppgick bruttokostnaderna totalt 1974 för huvudtitlarna 0–8 till 40 360 milj. kr. Huvudtitel 9, Finansiering, hålls liksom tidigare utanför redovisningen. De olika huvudtitlarnas andelar av de totala bruttokostnaderna har inte förändrats i någon större utsträckning jämfört med 1972. Undervisning och annan kulturell verksamhet samt Socialvård och socialförsäkring var även 1974 de kostnadsmässigt helt dominerande verksamhetsområdena.

Nettokostnaderna totalt 1974 uppgick till 20 160 milj. kr, dvs. ca 50 procent av bruttokostnaderna även detta år. Inte heller huvudtitlarnas andelar av de totala nettokostnaderna har påtagligt förändrats sedan 1972.

Tabell 8 Primärkommunernas brutto- och nettokostnader 1974, totalt och fördelade på huvudtitlar
Löpande priser

Huvudtitel		Milj. kr.		Procentuell fördelning	
		Brutto-kostnad	Netto-kostnad	Brutto-kostnad	Netto-kostnad
0	Central förvaltning	1 222	1 034	3,0	5,1
1	Rätts- och samhällsskydd	768	567	1,9	2,8
2	Fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning	3 508	1 294	8,7	6,4
3	Byggnads- och planväsen, gatu-, park- och fritidsförvaltning	4 172	3 010	10,3	14,9
4	Hamnar, kommunikationer och näringsliv	964	313	2,4	1,6
5	Industriell verksamhet	5 970	516	14,8	2,6
6	Undervisning och annan kulturell verksamhet	11 916	5 820	29,5	28,9
7	Socialvård och socialförsäkring	9 468	6 272	23,5	31,1
8	Hälso- och sjukvård	2 376	1 335	5,9	6,6
0–8	Totalt	40 364	20 161	100,0	100,0

Anm. Kommunalförbund ingår ej.

5.3 Bruttokostnadernas utveckling per huvudtitel

Framskrivningen av primärkommunernas bruttokostnader för perioden 1974–1985 har gjorts enligt den modell som presenterades i avsnitt 3.3. Den grundläggande förutsättningen för kalkylerna är således att servicenivån kvarstår oförändrad fram till 1985. Det är enbart förändringar i folkmängd och ålderssammansättning som påverkat bruttokostnadsutvecklingen.

Resultaten av framskrivningarna redovisas i tabell 9 som årliga procentuella förändringar av bruttokostnaderna totalt och per titel. Den årliga förändringen för hela perioden 1974–1985 samt för delperioderna 1974–1980 och 1980–1985 har räknats fram. Som tidigare har påpekats visar kalkylerna den årliga volymutvecklingen. Det är således en framskrivning i fasta priser.

Ökningstakten överensstämmer totalt för kommunerna och för flera verksamhetsområden ganska nära med ökningstakten för invånarantalet. Som redovisades i kapitel 2 beräknas invånarantalet under perioden 1974–1980 öka med 0,4 procent per år. För perioden 1980–1985 beräknas den årliga ökningen till 0,3 procent. Den genomsnittliga befolkningsökningen för hela perioden 1974–1985 är enligt prognosen 0,4 procent per år.

De totala primärkommunala bruttokostnaderna ökar enligt KEU:s kalkyler vid oförändrad ambitionsnivå jämfört med 1972 med 0,4 procent per år under perioden 1974–1985, dvs. exakt samma tillväxttakt som för folkmängden. Bruttokostnaderna ökar per år mer än dubbelt så snabbt 1974–1980 som 1980–1985, eller med 0,5 procent respektive 0,2 procent.

God överensstämmelse med folkmängdens ökningstakt kan man naturligtvis räkna med när framskrivningarna grundas på förändringar av det totala invånarantalet. Det gäller främst huvudtitlarna 0 och 1, dvs. Central förvaltning samt Rätts- och samhällsskydd. Även huvudtitel 3, Byggnads- och planväsen, gatu-, park- och fritidsförvaltning, där framskrivningen i huvudsak har knutits till utvecklingen av antalet tätortsinvånare, visar nära överensstämmelse med den totala befolkningsutvecklingen.

Kostnadsutvecklingen för vissa titlar under huvudtitel 2, Fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning följer däremot inte befolkningsutvecklingen.

Tabell 9 Primärkommunernas bruttokostnader 1974–1985 vid oförändrad ambitionsnivå
Årlig procentuell förändring i fasta priser

Huvudtitel/titel	1974–80	1980–85	1974–85
0 *Central förvaltning*	*0,4*	*0,3*	*0,4*
1 *Rätts- och samhällsskydd*	*0,4*	*0,3*	*0,4*
Brandförsvar	0,4	0,3	0,4
Övrigt	0,5	0,4	0,5
2 *Fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning*	*0,3*	*0,2*	*0,3*
Allmän markreserv	0,5	0,4	0,5
Reglerings- och saneringsfastigheter, exploateringsverksamhet och tomträttsmark	0,1	0,2	0,1
Förvaltningsfastigheter	0,3	0,2	0,3
Hyresfastigheter	0,1	0,1	0,1
Bostadspolitiska åtgärder	0,6	0,4	0,5
Övrigt	0,1	0,2	0,1
3 *Byggnads- och planväsen, gatu-, park- och fritidsförvaltning*	*0,4*	*0,3*	*0,3*
Gatuförvaltning	0,4	0,3	0,4
Offentlig renhållning och belysning	0,3	0,3	0,3
Parkförvaltning	0,4	0,4	0,4
Sport, friluftsliv	0,5	0,4	0,5
Övrigt	0,1	0,1	0,1
4 *Hamnar, kommunikationer och näringsliv*	*0,0*	*0,1*	*0,1*
Hamnar	0,0	0,2	0,1
Flygplatser	0,1	0,1	0,1
Spårvägs- och busstrafik	0,0	0,1	0,1
Båttrafik, saluhallar, auktionsverk, tvättinrättningar och övrigt	–0,1	0,1	0,0
5 *Industriell verksamhet*	*0,3*	*0,3*	*0,3*
Vatten- och avloppsverk	0,5	0,3	0,4
Kraft- och värmeproduktionsverk	–0,2	0,0	–0,1
Gasverk	–0,5	–0,1	–0,3
Elverk	0,3	0,3	0,3
Värmeverk	0,3	0,3	0,3
Renhållningsverk	0,1	0,2	0,2
Övrigt	0,3	0,3	0,3
6 *Undervisning och annan kulturell verksamhet*	*0,5*	*0,1*	*0,3*
Skoladministration	0,4	0,1	0,3
Lokaler och inventarier	0,2	–0,1	0,0
Skolmåltider	0,5	0,1	0,3
Skolskjutsar och inackordering	0,1	–0,3	–0,1
Grundskola	0,6	–0,2	0,2
Gymnasieskola	0,7	1,2	0,9
Vuxenutbildning	0,4	0,4	0,4
Musikskola	1,0	1,3	1,2
Övrigt	0,4	0,3	0,4

Årlig procentuell förändring i fasta priser

Huvudtitel/titel	1974–80	1980–85	1974–85
7 *Socialvård och socialförsäkring*	*0,9*	*0,4*	*0,7*
Daghem	0,5	–0,9	–0,2
Lekskola	0,4	–0,6	0,2
Fritidshem	0,1	0,7	0,4
Familjedaghem	0,2	–0,8	–0,2
Social hemhjälp (tillfällig barntillsyn, husmorsvikariat och hjälp till pensionärer och handikappade)	2,0	1,0	1,6
Ålderdomshemsvård	2,1	1,1	1,7
Kommunala bostadstillägg (KBT)	0,2	0,2	0,2
Individ- och familjeservice: barn	0,2	0,0	0,1
Individ- och familjeservice: övriga	–0,1	0,2	0,0
8 *Hälso- och sjukvård*	*–0,3*	*0,0*	*–0,1*
0–8 *Totalt*	*0,5*	*0,2*	*0,4*

För hyresfastigheter redovisas obetydliga volymökningar. Detta kan bero på att invånarantalet minskar i kommuner som har relativt omfattande förvaltning av hyresfastigheter och därför har höga bruttokostnader per invånare. Det kan naturligtvis också bero på att invånarantalet ökar i kommuner med låga bruttokostnader. Vad som är den mest betydelsefulla orsaken har inte närmare analyserats. Motsatt utveckling redovisas för bostadspolitiska åtgärder. Framskrivningen för denna verksamhetsgren visar en ökningstakt som är större än som motsvaras av invånarantalets ökning. Förklaringen härtill kan vara att denna verksamhet är betydande i expansiva kommuner.

De beräknade volymförändringarna för huvudtitel 4, Hamnar, kommunikationer och näringsliv, är obetydliga. Framför allt beror detta på att dessa verksamhetsgrenar saknas i många kommuner och att invånarantalet minskar eller ökar endast obetydligt i flera av de kommuner som svarar för dessa verksamheter. Detta bör uppmärksammas när volymförändringarna bedöms. Det kan anses orealistiskt att på kort sikt räkna med volymminskningar även om invånarantalet i kommunen sjunker, särskilt när det gäller verksamheter av denna art. Dessutom är det ofta så att dessa verksamheter delvis bygger på befolkningsunderlag i grannkommuner som kan ha positiv befolkningsutveckling. Med tanke på verksamheternas blygsamma andel av de totala bruttokostnaderna påverkas dock inte prognosen för den sammanlagda bruttokostnadsutvecklingen i nämnvärd grad av dessa volymminskningar.

För vissa titlar (Kraft- och värmeproduktionsverk samt Gasverk) under huvudtitel 5, Industriell verksamhet, redovisas kostnadsminskningar under prognosperioden. Det bör emellertid observeras att endast några få kommuner hade sådan verksamhet 1972. Andelen av huvudtitelns totala bruttokostnader är dessutom blygsam, mindre än 10 procent.

För undervisnings- och socialvårdshuvudtitlarna varierar volymförändringarna för olika verksamheter i betydande grad. Som grund för framskrivningarna har här i stor utsträckning använts andra enheter än det totala

invånarantalet eller antalet tätortsinvånare. För undervisningsverksamheten påverkas volymförändringarna av utvecklingen av antalet invånare i vissa åldersgrupper. För de sociala verksamhetsgrenarna har man också avgränsat de åldersgrupper som direkt berörs av respektive verksamhet.

En åldersgrupps storlek kan förändras betydligt mellan olika perioder (se tabell 2), vilket förklarar att ökningstakterna varierar i hög grad mellan olika perioder. För t. ex. grundskolan redovisas en bruttokostnadsökning med 0,6 procent per år under perioden 1974–1980. Perioden 1980–1985 däremot visar en minskning med 0,2 procent per år. För gymnasieskolan beräknas bruttokostnaderna öka kraftigt under hela perioden 1974–1985 med en något högre ökningstakt under åren efter 1980.

För daghem, familjedaghem och andra verksamheter som tillhör barnomsorgen under huvudtitel 7, Socialvård och socialförsäkring, beräknas verksamheterna först öka i volym under perioden 1974–1980 för att därefter åter minska. Denna utveckling förklaras av förändringar i de olika åldersgruppernas storlek. Social hemhjälp och ålderdomshemsvård beräknas öka mycket snabbt under perioden 1974–1980, mer än 2 procent per år. Orsaken är den stora ökningen av antalet invånare i pensionsåldrarna. Det kan därför anses anmärkningsvärt att kommunala bostadstillägg till pensionärer beräknas öka i så blygsam takt som 0,2 procent per år. Bl. a. beror detta på att kommuner med stor ökning av de äldsta åldersgrupperna har jämförelsevis låga bostadstillägg. Oförändrade bostadstillägg i dessa kommuner medför därför en förhållandevis blygsam ökning av rikets totala bruttokostnader för denna verksamhet.

Individ- och familjeservice i övrigt, dvs. social verksamhet för barn och ungdom samt för övriga som ej är pensionärer uppvisar enligt framskrivningen i stort sett oförändrad volym under prognosperioden. Skillnaderna mellan olika kommuner när det gäller kostnader och befolkningsutveckling medför för dessa verksamheter liknande resultat som i fråga om kommunala bostadstillägg till pensionärer. Den långsamma ökningstakten när det gäller social verksamhet för personer under pensionsåldern beror dock till en del på att dessa åldersgrupper ökar långsammare än antalet pensionärer.

För Hälso- och sjukvård redovisas volymminskning med 0,1 procent per år 1974–1985. I denna verksamhet ingår framför allt sjukvården i de tre landstingsfria kommunerna Göteborg, Malmö och Gotland. Eftersom invånarantalet i de båda största kommunerna minskar i början av perioden blir genomsnittet för perioden en svag volymminskning.

Den klart snabbaste ökningstakten under perioden 1974–1985 vid oförändrad ambitionsnivå jämfört med 1972 har således huvudtitel 7, Socialvård och socialförsäkring, med 0,7 procent per år. Socialvårdshuvudtiteln beräknas därigenom öka sin andel av de totala bruttokostnaderna med närmare en procent fram till 1985.

5.4 Bruttokostnadernas utveckling per kommuntyp

Såsom angavs i avsnitt 3.3 har primärkommunerna grupperats i förhållande till vissa yttre faktorer. Grunderna för indelningen efter näringskaraktär, ortsklass, tätortsgrad, utvecklingsklass samt storleksklass presenterades i tabell 3. Utgångsläget 1972 vad gäller kostnader per kommuntyp har re-

dovisats i avsnitt 4.2. En redovisning av bruttokostnadsutvecklingen per kommuntyp vid en från 1972 oförändrad ambitionsnivå lämnas här som en komplettering till den redovisning av utvecklingen totalt och per huvudtitel som presenterades i föregående avsnitt.

Framskrivningen av kostnaderna per kommuntyp gör det således möjligt att studera hur olika kommungrupper påverkas av förändringar i folkmängd och ålderssammansättning. Det bör observeras att indelningen av kommunerna efter olika yttre faktorer är oförändrad under hela prognosperioden oavsett utvecklingen i den enskilda kommunen. Vissa långsiktiga utvecklingstendenser för olika kommuntyper vid en från 1972 oförändrad ambitionsnivå bör dock kunna utläsas ur detta material.

I appendix 2 redovisas hur modellen för framskrivning av bl. a. bruttokostnaderna testats i samarbete med Göteborgsregionens kommunalförbund. För framskrivningen av kostnaderna i Göteborgsregionens kommuner antogs bl. a. att lönerna utöver kompensation för prisstegringar skulle öka med 3 procent per år. Bruttokostnadernas utveckling per kommuntyp har i detta avsnitt beräknats enligt samma metoder som användes i samarbetet med kommunerna i Göteborgsregionen. De i tabell 10 redovisade resultaten per kommuntyp kan därför inte jämföras med de redovisade värdena i tabell 9, eftersom procentsatserna i tabell 10 inkluderar en ökning av personalkostnaderna med ytterligare 3 procent per år. Huvudintresset vad gäller resultaten i tabell 10 bör därför inriktas på en jämförelse mellan de olika kommuntypernas utveckling och inte på ökningstalens absoluta nivå.

Utvecklingen i fasta priser av bruttokostnaderna per kommuntyp redovisas i tabell 10 endast för perioden 1972–1985. Det finns här inte samma skäl som beträffande utvecklingen per huvudtitel att välja ett annat utgångsår än 1972.

Indelningen efter näringskaraktär ger vid handen att primärkommuner med ett differentierat näringsliv, dvs. där summan av industri-och servicesysselsättningen överstiger 80 procent, beräknas få den snabbaste kostnadsutvecklingen. Men även utpräglade industri- respektive servicekommuner beräknas ha en tillväxttakt av samma storleksordning som för primärkommunerna totalt. Däremot beräknas jordbrukskommunerna få en klart lägre kostnadsutveckling.

Ortsklassindelningen visar en mycket snabb kostnadsutveckling för primära centra och kommuncentra, medan däremot storstadsområdena ligger klart under den genomsnittliga ökningstakten för riket.

Ökande tätortsgrad innebär snabbare kostnadsutveckling, med undantag för de största tätorterna med 90–100 procent tätortsbefolkning, där tillväxttakten något understiger riksgenomsnittet. Primärkommuner med befolkningsökning får självfallet också en snabb kostnadsstegring, liksom kommuner med minskande befolkning får en långsam ökningstakt för kostnaderna. Detta framgår om kommunerna indelas efter utvecklingsklass.

Indelningen efter storleksklass visar att kostnaderna stiger snabbare ju större kommunerna är. Detta gäller dock inte för de elva största kommunerna med över 100 000 invånare 1972, som beräknas få den lägsta ökningstakten enligt denna indelningsgrund.

Framskrivningarna visar således den lägsta ökningstakten för bruttokostnaderna för kommuner med minskande invånarantal. I denna grupp ingår vissa större kommuner, bl. a. Stockholm. Minskningen av invånarantalet

Tabell 10 Primärkommunernas bruttokostnader 1972–1985 för olika kommuntyper[a] vid oförändrad ambitionsnivå
Årlig procentuell förändring i fasta priser

	Totalt för huvudtitlar 0–8	Därav huvudtitel	
		6 Undervisning och annan kulturell verksamhet	7 Socialvård och socialförsäkring
Hela riket	1,7	2,4	2,1
Näringskaraktär			
1	1,8	1,9	2,6
2	1,6	2,8	1,8
4	1,9	2,4	2,3
3,5	1,1	0,8	1,8
Ortsklass			
1	1,0	1,6	1,1
2	2,2	2,8	2,4
3	1,6	1,8	2,1
4	2,3	2,8	2,5
Tätortsgrad			
1–4	1,2	1,1	1,9
5	1,6	1,7	2,0
6	2,1	2,6	2,4
7–8	1,5	2,5	1,8
Utvecklingsklass			
1	0,8	0,9	1,6
2	2,0	2,4	2,3
3	2,2	3,3	2,3
Storleksklass			
1,2	1,3	1,0	2,1
3	1,8	2,0	2,3
4	2,0	2,5	2,4
5	2,4	3,2	2,5
6	1,2	2,1	1,5

Anm. Förändringstalen inkluderar en personalkostnadsökning om 3 procent per år.
[a] De olika indelningsgrunderna definieras i tabell 3.

i dessa kommuner medför att framskrivningen visar en låg ökningstakt även för storstadsområdena och gruppen med de elva största kommunerna. Eftersom invånarantalet ofta minskar i jordbrukskommuner som samtidigt har låg andel tätortsbefolkning, är det förklarligt att kostnaderna ökar långsamt även i dessa båda grupper.

En snabb kostnadsstegringstakt visar däremot några andra kommungrupper. Det är kommuner med den näst högsta tätortsgraden som också har ett relativt stort antal invånare. I dessa kommuner är näringslivet differentierat med hög andel av både industri- och servicesysselsättning. Många av dessa stora kommuner tillhör även den grupp som ökar invånarantalet mest.

I tabell 10 särredovisas även bruttokostnadsutvecklingen för de två dominerande huvudtitlarna, dvs. undervisnings- respektive socialvårdsområdena.

Med två undantag kan man inte finna någon skillnad mellan undervisningsverksamheten och primärkommunernas totala verksamhet när hög respektive låg ökningstakt för bruttokostnaderna jämförs. Det ena undantaget avser kommuner med olika näringskaraktär. Enligt framskrivningen får kommuner där serviceyrkena överstiger 60 procent (grupp 2) den högsta ökningstakten i fråga om undervisningskostnader. När det gäller de totala bruttokostnaderna redovisas den högsta ökningstakten för kommuner med hög andel av både industri- och servicesysselsättning (grupp 4).

Det andra undantaget gäller kommuner i olika storleksklasser. De minsta kommunerna (grupp 1 och 2) beräknas få den lägsta ökningstakten för undervisningskostnaderna. I de minsta kommunerna utgör undervisningen en relativt sett större andel av verksamheten än i övriga kommuner. Bruttokostnaderna för undervisningen påverkas därför mest när verksamheten i de minsta kommunerna måste begränsas på grund av sjunkande invånarantal. För de totala bruttokostnaderna visar beräkningarna däremot att ökningstakten blir lägst i de största kommunerna (grupp 6). Den främsta orsaken härtill torde vara utvecklingen i de tre största kommunerna, Stockholm, Göteborg och Malmö. I dessa tre kommuner beräknas invånarantalet minska eller vara oförändrat samtidigt som verksamheten är omfattande inom samtliga huvudtitlar. De tre största kommunerna har mer än hälften av invånarantalet i grupp 6.

Även mellan socialvårdshuvudtiteln och den totala kommunala verksamheten finner man god överensstämmelse när man jämför ökningstakten för bruttokostnaderna. Endast två undantag finns. Ett gäller kommuner med olika näringskaraktär. För socialvårdsverksamheten redovisas den högsta ökningstakten i kommuner med mer än 60 procent industrisysselsättning (grupp 1). Ökningstakten för de totala bruttokostnaderna är högst i kommuner med ett differentierat näringsliv (grupp 4).

Ett annat undantag utgör kommuner med olika tätortsgrad. Ökningstakten för socialvårdskostnaderna beräknas bli lägst i kommuner där tätortsbefolkningen uppgår till mellan 90 och 100 procent (grupp 7 och 8). Stockholm, Göteborg och Malmö som tillhör denna grupp har jämförelsevis omfattande socialvårdsverksamhet. Ökningstakten påverkas därför i betydande grad av utvecklingen av invånarantalet i dessa kommuner. För de totala bruttokostnaderna pekar framskrivningarna som nämnts på att ökningstakten blir lägst i gruppen med lägsta andelen tätortsbefolkning (grupp 1–4).

6 Den landstingskommunala studien

6.1 Landstingens verksamhet

Hälso- och sjukvården svarade 1974 för nära 80 procent av kostnaderna för den verksamhet som normalt ligger under landstingens huvudmannaskap (landsting och landstingsfria kommuner, Karolinska och Akademiska sjukhusen). I begreppet hälso- och sjukvård ingår den slutna vården vid lasarett, sjukstugor och sjukhem, den öppna läkarvården, distriktsvård, folktandvård och psykisk barna- och ungdomsvård. Återstående ca 20 procent av landstingens totala kostnader avser bl. a. omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, social verksamhet och utbildning.

Den slutna vården kan delas upp i kroppslig akutvård, kroppslig långtidssjukvård och psykiatrisk vård. 1974 uppgick antalet vårdplatser totalt för dessa vårdgrensgrupper till ca 116 000, varav närmare 40 procent avsåg akutvård och vardera ca 30 procent avsåg de övriga vårdgrensgrupperna. Utvecklingen under senare år inom den slutna vården kännetecknas av att långtidssjukvården byggts ut kraftigt. Inom övriga vårdgrenar har antalet platser i viss mån kunnat reduceras. Vårdtiderna har samtidigt förkortats.

Öppen läkarvård ges vid distriktsläkarmottagningar och vårdcentraler men också vid sjukhusanslutna mottagningar. Det totala antalet läkarbesök i öppen vård uppgick 1974 till drygt 16 miljoner. Det motsvarar två besök per invånare och år. 40 procent av läkarbesöken gjordes vid vårdcentraler och distriktsläkarmottagningar och 60 procent vid sjukhusanslutna mottagningar. En målsättning är att i största möjliga utsträckning klara av sjukvårdsbehoven inom den öppna vården. En utbyggnad pågår främst i form av nya vårdcentraler och läkarstationer.

Enligt tandvårdsreformen har landstingen att svara för all tandvård för barn och ungdomar i åldern 0–16 år samt för specialisttandvården. För att landstingen skall klara dessa åtaganden pågår f. n. en utbyggnad av folktandvården med nya polikliniker och en satsning på förebyggande vård.

Bl. a. huvudmannaskapsfrågan utreds f. n. för vissa delar av landstingens sociala verksamhet. Det gäller exempelvis arbetsvården samt arbetsprövning och arbetsträning. Som en följd av socialutredningens förslag övervägs också det framtida huvudmannaskapet för barna- och ungdomsvården samt nykterhetsvården. Den sociala verksamheten utgör kostnadsmässigt en liten del av landstingens verksamhet.

Landstingen har skyldighet att svara för vård, boende, utbildning och sysselsättning för de psykiskt utvecklingsstörda. Ca 30 000 utvecklingsstörda fick 1974 någon form av hjälp från landstingen. Hjälpbehoven är av mycket varierande omfattning och de kvarstår i regel under hela livstiden. Utbyggnad och upprustning av omsorgsverksamheten pågår för att det skall bli möjligt att nå upp till lagens intentioner. Målsättningen är att omsorgen om de utvecklingsstörda skall ske i öppna och aktiva former ute i samhället. Platser för boende, undervisning och dagverksamhet integreras med motsvarande verksamheter för icke utvecklingsstörda.

Utbildningsverksamheten inom landstingen omfattar förutom vårdutbildning bl. a. folkhögskolor, lant- och skogsbruksskolor samt lanthushållsskolor. Vårdutbildningen är den helt dominerande utbildningsformen. Av det totala antalet elevveckor 1974 utgjorde vårdutbildning närmare 70 procent. Antalet elever i vårdutbildningens intagningsklasser uppgick 1974 till nära 30 000. Vårdutbildningen omfattar bl. a. sjuksköterskeutbildning, gymnasieskolans vårdlinjer samt kortare och längre specialkurser för vårdpersonal. I gymnasieskolan finns också tvåårigа jordbruks- och skogsbrukslinjer samt olika specialkurser i jordbruk, skogsbruk och lanthushåll med landstingskommunalt huvudmannaskap.

6.2 Modell för framskrivning av landstingens kostnader

Det i avsnitt 1.3 preciserade begreppet oförändrad ambitionsnivå ligger till grund för framskrivningen även inom landstingssektorn. De kommunala tjänsternas utveckling skall således bestämmas enbart av vissa yttre faktorers förändring. Dessa faktorer kan inte direkt påverkas av de ansvariga för verksamheten. Hänsyn tas i beräkningarna enbart till sådana faktorer, för vilka sambanden med den kommunala servicen direkt kan anges, dvs. förändringar i befolkningens storlek och ålderssammansättning.

På samma sätt som i den primärkommunala studien skall servicenivån vara oförändrad för samtliga landstingskommunala verksamheter. Antalet prestationer eller kostnaderna per invånare skall hållas konstant. När folkmängden ökar med en viss procent, måste den totala verksamhetsvolymen räknas upp i samma takt. Enligt befolkningsprognosen sker också en förskjutning av befolkningen mot äldre åldersgrupper. Denna förskjutning får stor betydelse för landstingens verksamhet och påverkar vissa områden med särskild tyngd. För dessa områden skall antalet prestationer per invånare i varje åldersintervall vara oförändrat. Beräkningarna måste sålunda grundas på uppgifter om konsumtionen i olika åldersgrupper.

Framskrivningarna i den primärkommunala studien gjordes kommun för kommun. Tillgängligt statistiskt material har inte medgivit att motsvarande metodik tillämpas för landstingen. Den landstingskommunala studien har i stället inriktats direkt på den totala utvecklingen för landstingssektorn.

Kostnaderna för den slutna vården skrivs fram med utgångspunkt från antalet vårddagar för olika åldersgrupper fördelade på femårsklasser. Bedömningen av de olika åldersgruppernas vårdbehov i början av den period framskrivningarna avser grundas bl. a. på en undersökning som Landstingsförbundet har gjort. Denna undersökning redovisas i avsnitt 6.3.

Även konsumtionen av öppen vård är beroende av befolkningens åldersstruktur. Äldre personer har ett betydligt större vårdbehov än yngre. Någon motsvarande studie för den öppna läkarvården i olika åldersgrupper finns dock inte. Kostnadsutvecklingen vid oförändrad ambitionsnivå för den öppna läkarvården har bedömts vara långsammare än för den slutna vården men snabbare än vad som motsvaras av enbart befolkningsökningen. Beräkningstekniskt har medelvärdet av den slutna vårdens ökning och totalbefolkningens ökning använts för framskrivning av den öppna läkarvårdens kostnader.

För undervisnings- och bildningsverksamheten har samma utbyggnadstakt som för den slutna vården använts. Utbildningen av vårdpersonal måste öka i samma takt som den slutna vården, om servicenivån skall hållas konstant. För övriga verksamhetsområden överensstämmer ökningstakten i framskrivningen med befolkningens ökningstakt.

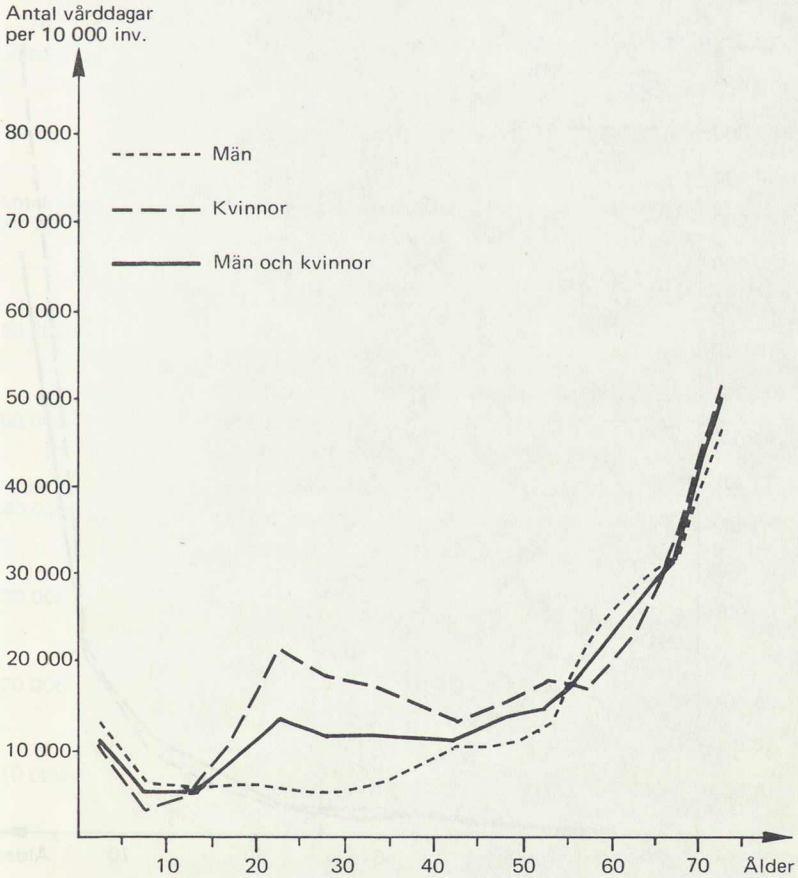


Diagram 2 Vårddagar per 10 000 invånare efter ålder och kön 1970. Akutvård.

6.3 Landstingsförbundets undersökning av konsumtionen av sluten vård

Erfarenheten har visat att konsumtionen av sluten vård varierar med individens ålder. Det finns också skäl att anta att konsumtionen är olika för män och kvinnor, för ensamstående och sammanboende, för tätortsbor och glesbygdsbefolkning. Landstingsförbundet genomförde under 1973 och 1974 en undersökning[1] som söker påvisa skillnaderna i vårdkonsumtionen mellan olika åldrar och mellan ovannämnda grupper. I undersökningen har även beräknats hur stora utbyggnader som varit nödvändiga under 1960–1972 enbart för att motsvara förändringarna i befolkningens storlek, ålders- och könsfördelning samt fördelningen på civilstånd och tätortsgrad.

Som underlag vid beräkningen av vårdkonsumtionen i olika åldersklasser användes den individbaserade diagnosstatistik, som lämnas till socialstyrelsen. Denna statistik omfattade 1970 ca 700 000 utskrivna patienter vid

[1] "Konsumtion av sluten vård samt statistisk beräkning av vissa demografiska förändringars betydelse under 1960–1972" (Landstingsförbundet, rapport 1974-04-11).

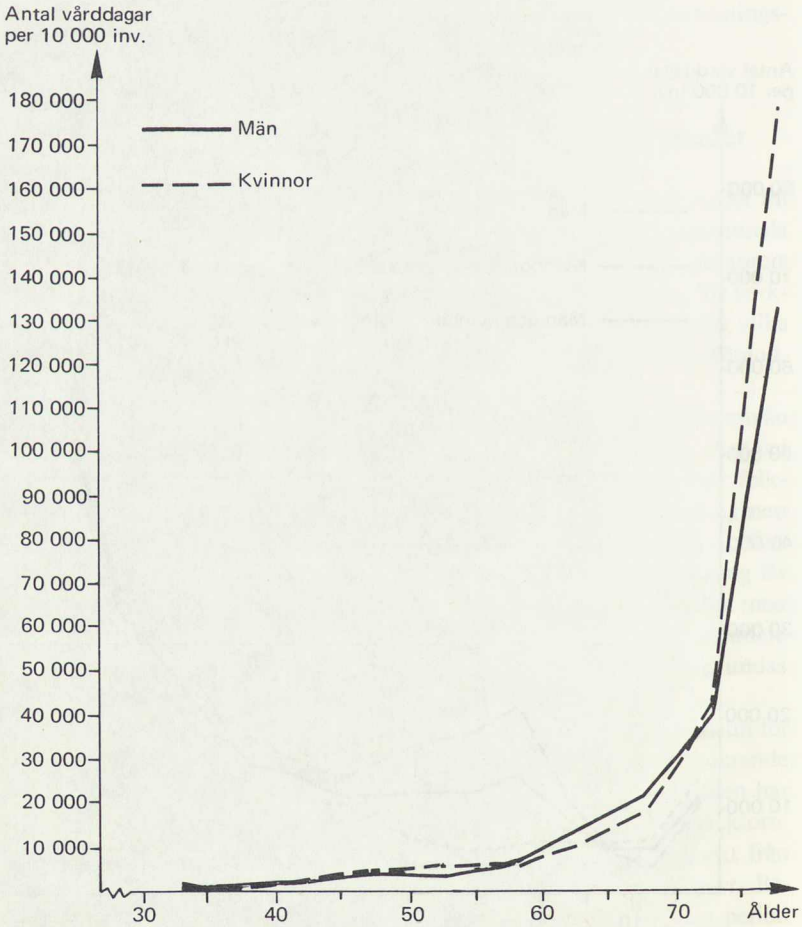


Diagram 3 Vårddagar per 10 000 invånare efter ålder- och kön 1970. Långtidssjukvård.

olika former av sjukvårdsinstitutioner, vilket motsvarar ungefär hälften av samtliga utskrivningar det året. Statistiken innehåller bl. a. uppgifter om de utskrivna patienternas ålder, vårdtid, klinik och försäkringskassa. För en redovisning av registrerade patientuppgifter, utförda kontroller m. m. hänvisas till Landstingsförbundets rapport.

Utöver diagnosstatistiken har även uppgifter om befolkningen med uppdelning på femårsklasser, tätortsgrad, kön och civilstånd använts. Med utgångspunkt från detta underlag har Landstingsförbundet beräknat den totala vårdkonsumtionen i riket och redovisar totalt 35 miljoner vårddagar inom den slutna vården 1970. Av dessa svarar kroppssjukvården för ungefär 2/3 och den psykiatriska vården för 1/3. Resultatet överensstämmer väl med socialstyrelsens statistik för det året. Långtidssjukvården svarar för drygt 40 procent av vårddagarna inom kroppssjukvården.

Antal vårddagar per 10 000 invånare 1970

I undersökningen har konsumtion av vårddagar per 10 000 invånare i olika åldersgrupper med uppdelning på kvinnor och män beräknats. Resultaten för de olika vårdgrenarna redovisas översiktligt i diagram 2–5.

Av diagrammen framgår att konsumtionen av vårddagar inom samtliga vårdgrensgrupper varierar såväl med ålder som med kön. Särskilt markant

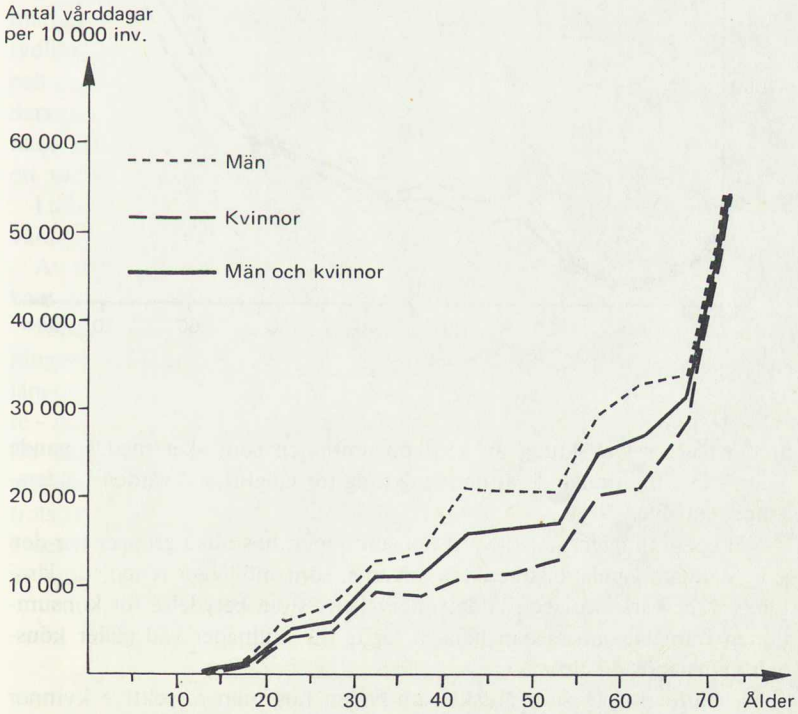


Diagram 4 Vårddagar per 10 000 invånare efter ålder och kön 1970. Psykiatrisk vård.

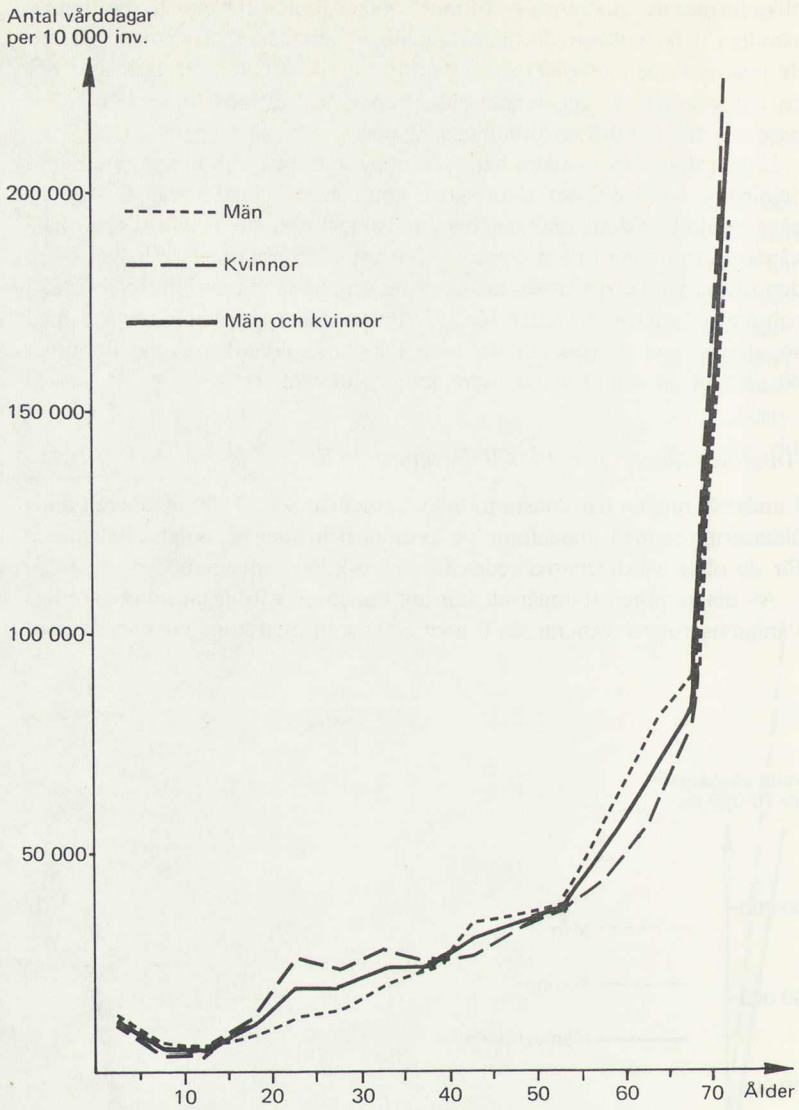


Diagram 5 Vårddagar per 10 000 invånare efter ålder och kön 1970. Samtlig vård.

är den successiva ökning av vårdkonsumtionen som sker med stigande ålder. Mest framträdande är denna ökning för långtidssjukvården i åldersgrupperna över 70 år.

Vid bedömningen av sjukvårdskonsumtionen hos olika grupper har den s. k. standardpopulationsmetoden använts, som möjliggör renodlade jämförelser för varje variabel. Åldersintervallens stora betydelse för konsumtionen framgår klart, sedan hänsyn tagits till skillnader vad gäller köns- och civilståndsfördelning.

En jämförelse av sjukvårdskonsumtionen hos män respektive kvinnor samt hos ej gifta och gifta redovisas i tabell 11. I första fallet har skillnader

Tabell 11 Konsumtion av sluten vård (vårddagar per 10 000 invånare) hos vissa grupper 1970

Grupper	Akutvård	Långtids-sjukvård	Psykiatrisk vård	Samtlig vård
Kön				
Män	13 818	11 176	29 476	54 470
Kvinnor	19 812	13 556	17 281	50 649
Civilstånd				
Ej gifta	16 369	13 829	40 429	70 627
Gifta	17 291	10 902	6 326	34 519

hänförliga till faktorerna ålder och civilstånd rensats bort och i andra fallet skillnader som beror på faktorerna ålder och kön.

Kvinnornas konsumtion av vårddagar inom akutvården är ungefär 40 procent högre än männens. Detta är främst en följd av kvinnornas sjukhusvistelse i samband med förlossningar m. m. Som framgår av diagram 2 är vårddagskonsumtionen hög för kvinnor i fertil ålder. När det gäller psykiatrisk vård ianspråktar männen 70 procent fler vårddagar än kvinnorna. En orsak till detta kan vara att män i större utsträckning än kvinnor vårdas för sjukdomar där alkoholproblem utgör en väsentlig del av sjukdomsbilden.

Enligt utredningen konsumerar icke gifta personer dubbelt så många vårddagar som gifta totalt sett. Skillnaden till följd av civilstånd är särskilt markerad för den psykiatriska vården. Även för långtidssjukvården finns tydliga skillnader bl. a. beroende på att i gruppen ej gifta ingår änklingar och änkor som av åldersskäl har hög vårdkonsumtion. I utredningen understryks att ett mer välgrundat resultat hade nåtts, om faktorn civilstånd hade kunnat bytas ut mot "sammanboende". Någon möjlighet att få fram ett sådant underlag har inte funnits.

I tabell 12 redovisas olika åldersgruppers relativa andel av det totala antalet vårddagar 1970 med uppdelning på vårdgrensgrupper.

Av tabellen framgår återigen att anspråken på sjukvårdsresurser höjs markant med stigande ålder.

Åldersgruppen "70 år och äldre", som omfattar ca 9 procent av befolkningen, tar i anspråk mer än 40 procent av de totala vårdresurserna. För långtidssjukvården är denna åldersgrupps andel av konsumtionen ännu högre – mer än 75 procent – och för akutvård och psykiatrisk vård 25–30 procent. De allra äldsta i befolkningen har den största vårdkonsumtionen. Åldersgruppen "80 år och äldre" tar i anspråk drygt 20 procent av all sluten vård trots att den enbart omfattar drygt 2 procent av befolkningen. Redovisningen avser 1970. De angivna åldersgruppernas andel av befolkningen och därmed av sjukvårdskonsumtionen har under åren därefter ökat ytterligare.

Tabell 12 Konsumtion av sluten vård efter ålder och vårdgrensgrupp 1970
Procentuell fördelning

Ålder	Andel av befolkningen	Andel av konsumtionen inom resp. vårdsgrensgrupp		
		Akutvård	Långtidssjukvård	Psykiatrisk vård
0– 4	7,3	5,1	–	–
5– 9	6,9	2,1	–	–
10–14	6,6	2,0	–	–
15–19	6,9	3,6	0,2	0,6
20–24	8,3	6,8	0,2	2,9
25–29	7,4	5,1	0,3	3,5
30–34	5,9	4,2	0,4	4,3
35–39	5,6	3,8	0,5	4,3
40–44	6,0	4,1	1,2	6,4
45–49	6,9	5,4	2,6	7,7
50–54	6,3	5,6	2,6	7,2
55–59	6,4	7,6	3,0	10,6
60–64	5,9	9,2	6,1	10,6
65–69	4,9	9,5	7,6	10,5
70–74	3,8	8,1	12,5	10,6
75–79	2,6	8,0	18,3	7,9
80–84	1,5	6,2	20,5	7,8
85–	0,8	3,6	23,9	5,2
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0

Tätortsgradens inverkan på sjukvårdskonsumtionen

För studierna av tätortsgradens inverkan på sjukvårdskonsumtionen utnyttjades tätortsklassificeringen enligt statistiska centralbyråns folk- och bostadsräkning för en klassning av försäkringskassornas lokalkontor. Denna tätortsklassificering användes också i den primärkommunala studien. Re-

Tabell 13 Vårddagar per 10 000 invånare efter tätortsgrad och vårdgrensgrupp 1970

Tätortsgrad/ kommun	Vårdgrensgrupp			
	Akutvård	Långtidssjukvård	Psykiatrisk vård	Samtlig vård
0,0– 49,9	13 382	10 000	11 150	34 532
50,0– 69,9	14 181	10 500	13 239	37 920
70,0– 89,9	15 612	11 500	13 708	40 820
90,0–100	16 663	12 979	16 568	46 210
Malmö	17 357	13 929	15 573	46 859
Göteborg	17 968	15 467	15 452	48 887
Stockholm	18 178	18 800	19 221	56 199
Hela riket	16 381	12 500	14 832	43 713

Tabell 14 Konsumtionen av sluten vård i den lägsta tätortsgraden och i storstäderna 1970
Procentuell fördelning

Tätortsgrad/ storstäderna	Andel av befolkningen	Andel av konsumtion inom resp. vårdgrensgrupp			
		Akutvård	Långtidssjukvård	Psykiatrisk vård	Samtlig vård
0,0–49,9	7,8	6,5	6,3	5,9	6,2
Storstäderna	18,2	20,3	24,6	21,4	21,8

sultatet framgår av tabell 13, som anger vårddagar per 10 000 invånare efter tätortsgrad 1970 med uppdelning på vårdgrensgrupper.

Konsumtionen av vårddagar ökar successivt med högre tätortsgrad och är störst i storstäderna. En jämförelse mellan exempelvis rena landsbygden och Stockholms kommun visar en skillnad på ca 2 vårddagar per invånare och år. Den relativa skillnaden mellan storstäderna och orter i den lägsta tätortsgraden belyses i tabell 14.

Storstädernas andel av den totala konsumtionen överstiger inom samtliga vårdgrensgrupper deras andel av befolkningen. För orter i den lägsta tätortsgraden gäller ett omvänt förhållande.

Nödvändiga utbyggnader 1960–1972 till följd av befolkningsförändringar

Uppgifterna om vårdkonsumtionen 1970 justerades till att avse 1972 års förhållanden med utgångspunkt från förändringar i befolkningens ålder, civilstånd och kön mellan dessa år. 1972 års konsumtionstal används i undersökningen för att belysa hur stora utbyggnader som varit nödvändiga under 1960–1972 enbart för att motsvara befolkningsförändringarna. De faktorer som studerades var volym-, ålders- och könsförändringarna för be-

Tabell 15 Förändring av antalet vårddagar efter vårdgrensgrupp 1960–1972, totalt och med uppdelning på volym, ålder, kön, civilstånd och tätortsgrad
Antal vårddagar 1960 = 100

	Vårdgrensgrupp			
	Akutvård	Långtidssjukvård	Psykiatrisk vård	Samtlig vård
Totalt	119,6	137,2	117,9	129,5
Därav				
Volym	108,4	108,4	108,4	108,4
Ålder	107,3	123,1	107,4	115,4
Kön	100,0	100,0	100,0	100,0
Civilstånd	100,0	100,5	100,9	100,1
Tätortsgrad	103,0	102,3	104,6	103,3

folkningen under perioden samt förändringar i fördelningen på civilstånd och tätortsboende. Utbyggnadsbehovet för perioden 1960–1972 redovisas i tabell 15.

Antalet vårddagar för all sluten vård måste öka med ca 30 procent under perioden för att servicenivån per invånare i olika åldersgrupper skall bibehållas. Av de undersökta faktorerna är det befolkningsökningen och förändringarna i ålderssammansättningen som svarar för de största utbyggnadsbehoven (8 respektive 15 procent). En utbyggnad med totalt 3 procent erfordras på grund av att folk flyttar till tätorter. Faktorerna kön och civilstånd förändras däremot inte så mycket under perioden att de i mätbar omfattning påverkar vårdkonsumtionen. Den vårdgrensgrupp som kräver den kraftigaste ökningen är långtidssjukvården. Där erfordras en utbyggnad som motsvarar nära 40 procent.

Någon ingående jämförelse med den faktiska utvecklingen för olika vårdgrensgrupper utfördes inte i Landstingsförbundets studie. Ökningen av antalet vårddagar inom akutvården har dock i verkligenheten varit lägre än vad som anges i tabell 15. Den faktiska ökningen inom långtidssjukvården är å andra sidan större än vad som framgår av undersökningen. För den psykiatriska vården redovisas en relativt kraftig ökning. Den faktiska förändringen har där varit begränsad.

Den bristande överensstämmelsen med verkligheten är bl. a. en följd av beräkningarnas förutsättningar. De innebär ett statiskt betraktelsesätt på utvecklingen. Vårdkonsumtionen 1972 per 10 000 invånare för olika åldersintervall och vårdgrensgrupper har förutsatts vara oförändrad under perioden 1960–1972. Den omstrukturering av vården som genomförts kommer därför inte fram i beräkningarna.

7 Landstingens bruttokostnadsutveckling fram till 1985 vid oförändrad ambitionsnivå

7.1 Kostnader per huvudtitel 1974

Landstingsförbundet genomför årligen i samarbete med socialstyrelsen en undersökning av landstingens planer för den närmaste femårsperioden. Undersökningen omfattar uppgifter om verksamhet, personal och ekonomi och ger även en god bild av nuvarande verksamhet. Den senaste undersökningen, LKELP 75, har 1974 som utgångsår. Undersökningen omfattar den verksamhet som normalt ligger under landstingens huvudmannaskap (landsting och landstingsfria kommuner, Karolinska och Akademiska sjukhusen). Redovisningen av landstingens bruttokostnader i detta avsnitt baseras på bokslutsuppgifter för 1974 som insamlats i samband med LKELP 75.

I tabell 16 redovisas bruttokostnaderna för olika verksamhetsområden (huvudtitlar). Förutom landstingens bruttokostnader redovisas även kostnaderna för de landstingsfria kommunerna och totalt för samtliga huvudmän, dvs. inklusive de statliga sjukhusen. Den primärkommunala studien omfattar de landstingsfria kommunernas totala verksamhet. Framskrivningen av landstingens bruttokostnader i detta kapitel inkluderar därför inte de landstingsfria kommunerna, och den fortsatta redovisningen kommer enbart att gälla landstingens verksamhet. Redovisningen i tabell 16 följer indelningen i L-planen, dvs. det budget- och redovisningssystem, som används av flertalet landsting. Av bilaga 4 framgår vilka verksamhetsgrenar som ingår i respektive huvudtitel.

Landstingens bruttokostnader uppgick 1974 till 17 780 milj. kr. Med bruttokostnader avses, liksom i den primärkommunala studien, de totala kostnaderna på driftbudgeten, dvs. summan av interna och externa kostnader. Huvudtiteln Finansiering har inte heller för landstingen tagits med i redovisningen.

Hälso- och sjukvården svarar för drygt 75 procent av landstingens bruttokostnader. I Sjukhusansluten hälso- och sjukvård ingår dels den slutna vården, dels den öppna läkarvård, som bedrivs vid sjukhusen. Inte för något av de övriga verksamhetsområdena överstiger andelen av landstingens totala bruttokostnader 10 procent.

För framskrivningen av landstingens bruttokostnader vid oförändrad ambitionsnivå är således 1974 utgångsår. För att erhålla en sammanvägd utvecklingstakt för samtliga verksamheter, krävs ett enhetligt mått för olika

Tabell 16 Landstingens bruttokostnader 1974, totalt och fördelade på huvudtitlar
Löpande priser

Huvudtitel		Landsting		Landstingsfria kommuner		Summa landsting, landstingsfria kommuner och statliga sjukhus	
		Milj. kr.	Andel	Milj. kr.	Andel	Milj. kr.	Andel
0	Sjukhusansluten hälso- och sjukvård	11 391	64,0	1 883	79,8	13 891	66,9
1	Hälso- och sjukvård utanför sjukhus	2 083	11,7	185	7,8	2 268	10,9
	därav						
	Distriktsläkarväsende	487		36		523	
	Distriktsvård	377		11		388	
	Folktandvård	613		68		681	
2	Social verksamhet	745	4,2	97	4,1	842	4,1
3	Omsorger om psykiskt utvecklingsstörda	1 390	7,8	85	3,6	1 475	7,1
4	Undervisnings- och bildningsverksamhet	790	4,5	44	1,9	834	4,0
7,8	Övrigt (Diverse verksamheter och Central förvaltning)	1 377	7,8	67	2,8	1 443	7,0
0–8	Totalt	17 776	100,0	2 361	100,0	20 753	100,0

verksamheters omfattning i utgångsläget. Detta mått utgörs av de redovisade bruttokostnaderna för olika huvudtitlar.

7.2 Bruttokostnadernas utveckling

Liksom för primärkommunerna redovisas framskrivningen av landstingens verksamhet för perioderna 1974–1980, 1980–1985 och 1974–1985. Befolkningsökningen och fördelningen på åldersklasser enligt länsplaneringens befolkningsprognos kommenterades i kapitel 2. I tabell 17 redovisas också den procentuella fördelningen av befolkningen i olika åldersklasser.

Tabell 17 Befolkningens ålderssammansättning 1974, 1980, 1985
Procentuell fördelning

År	Ålder									
	0–9	10–19	20–29	30–39	40–49	50–59	60–69	70–79	80–	Summa
1974	14,1	13,3	15,3	12,9	11,2	12,4	11,2	7,0	2,6	100,0
1980	13,7	13,7	13,5	15,1	10,9	11,4	10,9	7,7	3,1	100,0
1985	13,2	13,6	13,8	14,4	12,6	10,3	10,7	7,9	3,5	100,0

Som nämnts beräknas befolkningen öka med i genomsnitt 0,4 procent per år under perioden 1974–1985. Samtidigt ökar andelen i åldersgruppen 70 år och äldre från 9,6 procent av befolkningen till 10,8 procent 1980 och 11,4 procent 1985. 1980 kommer det att finnas 118 000 fler invånare i denna åldersgrupp jämfört med 1974, och 1985 ytterligare 72 000. Totalt innebär det, att befolkningen i åldrarna 70 år och äldre ökar med 2 procent per år 1974–1985.

Sluten vård

Som framgår av avsnitt 6.2 har de uppgifter om antalet vårddagar per 10 000 invånare 1972 i olika åldrar som togs fram i samband med Landstingsförbundets tidigare refererade studie använts som utgångspunkt för framskrivningen av den slutna vårdens kostnader. Antalet vårddagar per 10 000 invånare redovisas i sammandrag på femårsklasser i bilaga 5. Samma relationstal har förutsatts gälla även för 1974.

Huvudtiteln Sjukhusansluten hälso- och sjukvård omfattar dels sluten vård, dels öppen vård vid sjukhusen. Eftersom en speciell metodik används för beräkningarna av kostnadsutvecklingen inom den slutna vården måste kostnaderna för sluten vård 1974 särredovisas. En fördelning av kostnaderna på sluten och öppen vård vid sjukhusen har därför gjorts med utgångspunkt från befintlig kostnadsställestatistik. Nära 88 procent av bruttokostnaderna för den sjukhusanslutna hälso- och sjukvården beräknas 1974 ha avsett sluten vård.

Med utgångspunkt från förändringarna av befolkningens volym och ålderssammansättning enligt befolkningsprognosen har bruttokostnaderna för

Tabell 18 Sluten vård per vårdgrensgrupp 1974–1985 vid oförändrad ambitionsnivå
Årlig procentuell förändring i fasta priser

Vårdgrensgrupp	1974–1980	1980–1985	1974–1985
Akutvård			
Totalt	0,8	0,6	0,7
Volym	0,4	0,3	0,4
Ålder	0,4	0,3	0,3
Långtidssjukvård			
Totalt	2,2	1,9	2,0
Volym	0,4	0,3	0,4
Ålder	1,8	1,6	1,6
Psykiatrisk vård			
Totalt	1,0	0,8	0,9
Volym	0,4	0,3	0,4
Ålder	0,6	0,5	0,5
Samtliga			
Totalt	1,3	1,1	1,2
Volym	0,4	0,3	0,4
Ålder	0,9	0,8	0,8

den slutna vården skrivits fram. I tabell 18 redovisas konsumtionsökningen för olika vårdgrensgrupper dels totalt och dels med uppdelning på faktorerna volym och ålder.

Av tabellen framgår att den kraftigaste relativa utbyggnaden till följd av befolkningsförändringarna krävs inom långtidssjukvården. Den måste byggas ut med 2 procent per år i volym under den närmaste tioårsperioden. Övriga vårdgrenar kräver vardera en utbyggnad på i genomsnitt 0,7–0,9 procent per år. För akutvård och psykiatrisk vård har åldersfaktorn ungefär lika stor betydelse som volymen. För långtidssjukvården är däremot åldersfaktorn helt dominerande. Den svarar för 4/5 av utbyggnadsbehovet.

För hela den slutna vården erfordras för perioden en utbyggnad med 1,3 procent per år fram till 1980 och därefter med 1,1 procent. Åldersfaktorn svarar för 2/3 av utbyggnadsbehovet under perioden.

Akutvårdens och den psykiatriska vårdens andelar av hela den slutna vården mätt i antalet vårddagar minskar under perioden 1974–1985 med 1,7 procent respektive 1,1 procent. 1985 skulle således akutvårdens andel uppgå till 35 procent och den psykiatriska vårdens andel till 34 procent. Den snabba ökningen av befolkningen i åldern 70 år och äldre påverkar långtidssjukvården kraftigt. Långtidssjukvårdens andel av den slutna vården beräknas därigenom öka från 28,2 till 31 procent 1974–1985.

Öppen läkarvård

Även konsumtionen av öppen läkarvård ökar när vi blir äldre, men erfarenhetsmässigt inte i lika hög grad som den slutna vården. Som framgår av avsnitt 6.2 har den öppna läkarvårdens kostnader förutsatts öka långsammare än kostnaderna för den slutna vården men snabbare än vad som motsvaras av enbart befolkningsökningen. Beräkningstekniskt har medelvärdet av den slutna vårdens ökning och totalbefolkningens ökning använts för framskrivningen. Detta ger ett totalt utbyggnadsbehov för den öppna läkarvården motsvarande i genomsnitt 0,8 procent per år 1974–1985 enligt tabell 19.

Tabell 19 Öppen läkarvård 1974–1985 vid oförändrad ambitionsnivå
Årlig procentuell förändring i fasta priser

	1974–1980	1980–1985	1974–1985
Öppen läkarvård	0,8	0,8	0,8

Övriga verksamheter

Undervisnings- och bildningsverksamhetens kostnader skrivs fram i samma takt som den slutna vården enligt vad som angavs i avsnitt 6.2. För de övriga verksamhetsområdena följer kostnadsutvecklingen den totala folkmängdens förändringar.

Totalt för landstingen

I tabell 20 redovisas resultaten av framskrivningarna av landstingens bruttokostnader vid oförändrad ambitionsnivå. Den genomsnittliga ökningstakten per år för landstingen totalt och per huvudtitel anges i tabellen.

Landstingens totala verksamhet måste byggas ut med i genomsnitt 0,9 procent per år i volym 1974–1985 för att en oförändrad ambitionsnivå skall kunna bibehållas. Detta innebär att en mer än dubbelt så snabb kostnadsutveckling i fasta priser är intecknad av befolkningsförändringar och ändrad åldersstruktur för landstingen jämfört med primärkommunerna.

Ökningstakten för landstingens totala bruttokostnader beräknas bli något snabbare under slutet av 1970-talet än under 1980-talets första år. Den kraftigaste relativa utbyggnaden måste ske av den slutna vården med 1,2 procent per år 1974–1985. Den slutna vårdens andel av de totala kostnaderna skulle öka från 56,2 procent 1974 till 57,9 procent 1985.

Redovisningen av kostnadsutvecklingen vid oförändrad ambitionsnivå grundas på en rent statistisk framskrivning av landstingens verksamhet 1974. Beräkningarna har fått anpassas till tillgängligt underlagsmaterial, och enbart förändringar av befolkningens storlek och ålderssammansättning har kunnat beaktas. I Landstingsförbundets undersökning beaktades också förändringar i tätortsboendet. Utöver dessa faktorer finns en rad andra, som också påverkar konsumtionen, men där sambanden inte kan kvantifieras utan enbart beskrivas i allmänna termer. Sådana faktorer är exempelvis förändringen i förvärvsfrekvensen, resultaten från den medicinska forskningen samt de

Tabell 20 Landstingens bruttokostnader 1974–1985 vid oförändrad ambitionsnivå
Årlig procentuell förändring i fasta priser

	Huvudtitel	Brutto-kostnader 1974 Milj. kr	1974–1980	1980–1985	1974–1985
0	Sjukhusansluten hälso- och sjukvård	11 391	1,2	1,0	1,1
	Sluten vård	9 998	1,3	1,1	1,2
	Öppen läkarvård	1 393	0,8	0,8	0,8
1	Hälso- och sjukvård utanför sjukhus	2 083	0,5	0,4	0,5
	Distriktsläkarväsende	487	0,8	0,8	0,8
	Övrigt	1 596	0,4	0,3	0,4
2	Social verksamhet	745	0,4	0,3	0,4
3	Omsorger för psykiskt utvecklingsstörda	1 390	0,4	0,3	0,4
4	Undervisnings- och bildningsverksamhet	790	1,3	1,1	1,2
7, 8	Övrigt (Diverse verksamheter och Central förvaltning)	1 377	0,4	0,3	0,4
0–8	Totalt	17 776	1,0	0,8	0,9

förändringar inom den totala sjukdomsbilden, som hela tiden pågår.

Enligt Landstingsförbundets undersökning för perioden 1960–1972 erfordrades på grund av urbaniseringsprocessen en utbyggnad med ca 0,3 procent per år. En ökad förvärvsfrekvens är delvis kopplad till förändringar i tätortsboendet och några beräkningar som renodlat belyser betydelsen av denna faktor har inte gjorts. Forskningen har fört med sig en kraftig utbyggnad av de medicinska serviceenheterna i form av exempelvis utbyggda anestesi-, röntgen- och laboratorieresurser. Forskningsresultaten har ibland haft en direkt rationaliseringseffekt på sjukvården. De har också ofta medfört förbättrade diagnos- och terapimöjligheter, vilka i sin tur lett till ökade krav på resurser. Den totala sjukdomsbilden har påverkats bl. a. genom minskningen av tbc och vissa infektionssjukdomar och genom ökningen av exempelvis trafikskador, allergier och hjärtinfarkter. Inom psykiatrin har de "tunga" sjukdomarna minskat något, medan kraven på narkoman- och alkoholistvård ökat.

Den presenterade kalkylen utgår från relationstal från 1972 för vårdkonsumtionen inom olika vårdgrenar. Inom långtidssjukvården har därefter en fortlöpande utbyggnad skett av antalet vårdplatser. Detta medför att relationstalen numera torde ligga på en högre nivå. Någon justering härför har inte gjorts i beräkningarna, vilket innebär en viss underskattning av långtidssjukvårdens utvecklingstakt.

I utgångsläget finns eftersläpande brister på en rad områden. Efterfrågan på landstingens tjänster är inom dessa områden större än produktionen. Som exempel kan nämnas långtidssjukvården, där det i dag finns ca 10 000 personer, som väntar på plats. Förutsättningen om oförändrad ambitionsnivå leder fram till en utveckling, där efterfrågan på olika verksamheter, relativt sett, kan tillgodoses enbart i den utsträckning som sker i utgångsläget. Antalet konsumerade vårddagar per 10 000 invånare hålls konstant. Men detta innebär också att antalet köande per 10 000 invånare blir oförändrat. I den takt som folkmängden ökar, kommer antalet köande därmed att öka i absoluta tal.

Framskrivningen vid oförändrad ambitionsnivå är endast en komponent av många fler vid analysen av landstingens framtida kostnadsutveckling. Den visar dock, att utbyggnadsbehoven i stor utsträckning är en följd av automatiska faktorer. Enbart befolkningsökningen och åldersförändringarna kräver en volymökning med nära 1 procent per år. Därtill kommer konsekvenserna av de övriga faktorer, som redovisats ovan.

8 Den kommunala sektorns bruttokostnadsutveckling fram till 1985 vid oförändrad ambitionsnivå

8.1 Kostnader per verksamhetsområde 1974

I de föregående kapitlen har primärkommunerna och landstingen behandlats var för sig. I detta kapitel skall en motsvarande redovisning ges även för primärkommuner och landsting sammantagna. Med den kommunala sektorn avses i detta sammanhang primärkommuner och landsting, däremot ej kommunalförbund och kyrkliga församlingar.

I avsnitten 5.2 och 7.1 har kostnaderna per huvudtitel 1974 för primärkommuner respektive landsting redovisats och kommenterats. Av tabell 21 framgår den kommunala sektorns bruttokostnader 1974 fördelade på verksamhetsområden. Tabell 21 är således en summering av tabellerna 8 och 16. Både primärkommunerna och landstingen driver verksamhet inom områdena Central förvaltning, Undervisning och annan kulturell verksamhet, Socialvård och socialförsäkring samt Hälso- och sjukvård. Diverse verk-

Tabell 21 Den kommunala sektorns bruttokostnader 1974, totalt och fördelade på verksamhetsområden
Löpande priser

Verksamhetsområde	Milj. kr.	Andel
Central förvaltning	1 870	3,2
Rätts- och samhällsskydd	768	1,3
Fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning	3 508	6,0
Byggnads- och planväsen, gatu-, park- och fritidsförvaltning	4 172	7,2
Hamnar, kommunikationer och näringsliv	964	1,7
Industriell verksamhet	5 970	10,3
Undervisning och annan kulturell verksamhet	12 706	21,8
Socialvård och socialförsäkring	11 603	20,0
Hälso- och sjukvård	15 850	27,3
Diverse verksamheter	729	1,2
Totalt	58 140	100,0

Anm. Kommunalförbund och kyrkliga församlingar ingår ej.

samheter hör enbart till landstingsverksamheten medan övriga verksamhetsområden är rent primärkommunala.

Av den kommunala sektorns totala bruttokostnader 1974, 58 140 milj. kr, svarade primärkommunerna för nära 70 procent och landstingen således för återstående 30 procent. Det klart största verksamhetsområdet är Hälso- och sjukvård med drygt 27 procent av de totala bruttokostnaderna. Över 20 procent av de totala kostnaderna uppvisar också undervisnings- och socialvårdsområdena. Dessa tre verksamhetsområden är de helt dominerande med tillsammans 69 procent av den kommunala sektorns bruttokostnader.

8.2 Bruttokostnadernas utveckling

I tabell 22 upprepas tidigare lämnade uppgifter om folkmängdens utveckling under prognosperioden enligt länsplanering 1974 samt den beräknade bruttokostnadsutvecklingen 1974–1985 för primärkommuner respektive landsting under förutsättning om oförändrad ambitionsnivå beträffande det kommunala serviceutbudet. Som tidigare konstaterats beräknas primärkommunernas bruttokostnader öka i samma takt som den totala folkmängden 1974–1985. Landstingens bruttokostnader beräknas däremot öka betydligt snabbare under samma period, i genomsnitt 0,9 procent per år. Det är förändringarna i befolkningens åldersfördelning, med ett kraftigt ökat antal invånare över 70 år, som slår igenom så kraftigt på kostnaderna för sjukvården.

Eftersom primärkommunerna i utgångsläget har en så stor andel av de totala bruttokostnaderna, nära 70 procent, blir ökningstakten för bruttokostnaderna totalt i den kommunala sektorn 1974–1985 0,5 procent per år, dvs. betydligt närmare primärkommunernas än landstingens tillväxttakt. Perioden 1974–1980 uppvisar för både primärkommuner och landsting en snabbare expansion än perioden 1980–1985.

I tabell 23 redovisas den beräknade bruttokostnadsutvecklingen 1974–1985 för varje verksamhetsområde för sig. Som redan framgått av genomgången i tidigare kapitel är det Hälso- och sjukvården som beräknas ha den klart snabbaste kostnadsutvecklingen. Men även socialvårdsområdet beräknas få kostnadsökningar över genomsnittet. Den tredje "tunga" verksamheten,

Tabell 22 Folkmängden samt den kommunala sektorns bruttokostnader 1974–1985 vid oförändrad ambitionsnivå
Årlig procentuell förändring i fasta priser

	1974–1980	1980–1985	1974–1985
Folkmängd	0,4	0,3	0,4
Bruttokostnader:			
Primärkommuner	0,5	0,2	0,4
Landsting	1,0	0,8	0,9
Totalt	0,6	0,4	0,5

Tabell 23 Den kommunala sektorns bruttokostnader 1974–1985 vid oförändrad ambitionsnivå fördelade på verksamhetsområden
Årlig procentuell förändring i fasta priser

Verksamhetsområde	1974–1980	1980–1985	1974–1985
Central förvaltning	0,4	0,3	0,4
Rätts- och samhällsskydd	0,4	0,3	0,4
Fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning	0,3	0,2	0,3
Byggnads- och planväsen, gatu-, park- och fritidsförvaltning	0,4	0,3	0,3
Hamnar, kommunikationer och näringsliv	0,0	0,1	0,1
Industriell verksamhet	0,3	0,3	0,3
Undervisning och annan kulturell verksamhet	0,6	0,2	0,4
Socialvård och socialförsäkring	0,8	0,4	0,6
Hälso- och sjukvård	0,9	0,8	0,9
Diverse verksamheter	0,4	0,3	0,4
Totalt	0,6	0,4	0,5

undervisningsområdet, beräknas däremot ha en något lägre kostnadsökning 1974–1985 än den kommunala sektorn totalt.

De viktigaste slutsatserna som kan dras av de redovisade framskrivningarna kan sägas vara att de "automatiska" efterfrågeförändringarna under perioden 1974–1985 berör landstingen i betydligt större utsträckning än primärkommunerna. Vidare är det främst olika former av åldringsvård och därvid mest uttalat långtidssjukvården som påverkas av befolkningsförändringarna under den studerade perioden.

Sammanfattningsvis bör åter framhållas att KEU:s nu presenterade studie har behandlat den kommunala kostnadsutvecklingen vid oförändrad ambitionsnivå. Bedömningen av förändringar i efterfrågan på och produktionen av kommunala tjänster har endast påverkats av folkmängdens tillväxt och förändringarna i ålderssammansättningen. Studien har utförts i fasta priser, dvs. enbart volymutvecklingen har diskuterats.

Den faktiska kostnadsutvecklingen, även i fasta priser, kommer naturligtvis att avvika från de i denna studie redovisade resultaten. Politiska beslut om reformer föreligger redan nu som kommer att höja den kommunala servicenivån och fler reformer kommer att löpande beslutas under prognosperioden. Standarden på det kommunala serviceutbudet höjs successivt även vid sidan av de stora reformbesluten. Dessutom är prisutvecklingen en mycket viktig faktor vid analysen av den kommunala kostnadsutvecklingen.

Det bör därför understrykas att denna studie endast är en första och mindre del av hela den analys av den kommunala ekonomin som KEU enligt sina direktiv skall göra. Beräkningarna av kostnadsutvecklingen vid oförändrad ambitionsnivå ger dock en god uppfattning om vissa av de "automatiska" kostnadsökningar som den kommunala sektorn har att möta fram till 1985.

Bilaga 1 Av KEU insamlade uppgifter om primärkommunernas verksamhet 1972

Huvudtitel	Primärkommunalt verksamhetsområde	Relationsmått	Uppgift erhållits från
0	CENTRAL FÖRVALTNING		
	Bruttokostnader	kr/invånare	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kapitaltjänst		
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	därav avgifter		
1	RÄTTS- OCH SAMHÄLLSSKYDD M. M.		
	Brandförsvar m. m.		
	Bruttokostnader	kr/invånare	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kapitaltjänst		
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	därav interna		
	Övriga titlar och verksamheter under huvudtitel 1		
	Bruttokostnader	kr/invånare	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kapitaltjänst		
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	därav interna statsbidrag		
2	FASTIGHETSFÖRVALTNING OCH BOSTADSFÖRSÖRJNING		
	Allmän markreserv		
	Bruttokostnader	kr/invånare	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kapitaltjänst		
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	Reglerings- och saneringsfastigheter, exploateringsverksamhet, tomträttsmark, natur- och kulturreservat o. d.		
	Bruttokostnader	kr/invånare	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kapitaltjänst		
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	därav statsbidrag		

Huvudtitel	Primärkommunalt verksamhetsområde	Relationsmått	Uppgift erhållits från
	Förvaltningsfastigheter		
	Bruttokostnader	kr/invånare	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kapitaltjänst		
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	därav interna		
	Hyresfastigheter		
	Bruttokostnader	kr/invånare	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kapitaltjänst		
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	därav interna		
	Bostadspolitiska åtgärder		
	Bruttokostnader	kr/invånare	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kapitaltjänst		
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	därav statsbidrag		
	Övriga titlar och verksamheter under huvudtitel 2		
	Bruttokostnader	kr/invånare	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kapitaltjänst		
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	därav interna		
3	BYGGNADS- OCH PLANVÄSEN, GATU- OCH PARKFÖRVALTNING, SPORT, FRILUFTSLIV och FRITID		
	Gatuförvaltning, statsbidragsberättigade och icke statsbidragsberättigade gator och vägar		
	Bruttokostnader	kr/tätortsinvånare	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kapitaltjänst		
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	därav interna		
	statsbidrag		
	Offentlig renhållning och belysning		
	Bruttokostnader	kr/tätortsinvånare	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kapitaltjänst		
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	därav interna		
	Parkforvaltning		
	Bruttokostnader	kr/tätortsinvånare	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kapitaltjänst		
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	därav interna		
	Sport, friluftsliv och fritid		
	Bruttokostnader	kr/invånare	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kapitaltjänst		
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	därav avgifter		

Huvudtitel	Primärkommunalt verksamhetsområde	Relationsmått	Uppgift erhållits från
	Övriga titlar och verksamheter under huvudtitel 3		
	Bruttokostnader	kr/invånare	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kapitaltjänst		
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	därav avgifter		
4	HAMNAR, KOMMUNIKATIONER OCH NÄRINGSLIV		
	Hamnar		
	Bruttokostnader	kr/invånare	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kapitaltjänst		
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	därav avgifter		
	Flygplatser		
	Bruttokostnader	kr/invånare	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kapitaltjänst		
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	därav avgifter		
	Spårvägs- och busstrafik		
	Bruttokostnader	kr/invånare	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kapitaltjänst		
	kommunala bidrag till kollektivtrafik		
	– trafik i huvudsak inom stadsplanelagt område		
	– övrig trafik		
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	därav interna		
	avgifter		
	statsbidrag		KEU:s kommunenkät
	Båttrafik		
	Bruttokostnader	kr/invånare	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kapitaltjänst		
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	därav interna		
	avgifter		
	statsbidrag		KEU:s kommunenkät
	Saluhallar, salutorg och slakterier		
	Bruttokostnader	kr/invånare	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kapitaltjänst		
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	därav avgifter		
	Auktionsverk och pantlånekontor		
	Bruttokostnader	kr/invånare	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kapitaltjänst		
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	Tvättinrättningar		
	Bruttokostnader	kr/invånare	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kapitaltjänst		
	Intäkter		Finansstatistik, SCB

Huvudtitel	Primärkommunalt verksamhetsområde	Relationsmått	Uppgift erhållits från
	Övriga titlar och verksamheter under huvudtitel 4		
	Bruttokostnader		Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader kapitaltjänst	kr/invånare	KEU:s kommunenkät
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
5	INDUSTRIELL VERKSAMHET		
	Vatten och avloppsverk		
	Antal anslutna personer till vattenverk	i procent av totala invånarantalet i kommunen	SCB
	Antal anslutna personer till avloppsnät		
	Bruttokostnader	kr/anslutna	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader kapitaltjänst		KEU:s kommunenkät
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	därav avgifter		
	Kraft- och värmeproduktionsverk		
	Bruttokostnader	kr/invånare	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader kapitaltjänst		KEU:s kommunenkät
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	Gasverk		
	Bruttokostnader	kr/tätortsinvånare	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader kapitaltjänst		KEU:s kommunenkät
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	Elverk		
	Bruttokostnader	kr/invånare	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader kapitaltjänst		KEU:s kommunenkät
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	Värmeverk		
	Bruttokostnader	kr/tätortsinvånare	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader kapitaltjänst		KEU:s kommunenkät
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	Renhållningsverk		
	Bruttokostnader	kr/invånare	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader kapitaltjänst		KEU:s kommunenkät
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	därav avgifter		
	Övriga titlar och verksamheter under huvudtitel 5		
	Bruttokostnader	kr/invånare	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader kapitaltjänst		KEU:s kommunenkät
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	därav avgifter		

Huvudtitel	Primärkommunalt verksamhetsområde	Relationsmått	Uppgift erhållits från
6	UNDERVISNING OCH ANNAN KULTURELL VERKSAMHET		
	Skoladministration		
	Bruttokostnader	kr/elev i grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kapitaltjänst		
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	därav statsbidrag		
	Lokaler och inventarier för skolväsendet		
	Bruttokostnader	kr/elev i grund- och gymnasieskola	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kapitaltjänst		
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	därav avgifter		
	Skolmåltider		
	Antal serverade huvudmål i genomsnitt per dag under *1972* 200 dagar		
	– elever	antal/elev i grund- och gymnasieskola (g + g)	KEU:s kommunenkät
	– övriga	antal/1 000 invånare	
	Bruttokostnader	kr/ serverat huvudmål	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kapitaltjänst		
	Intäkter		
	därav avgifter		Finansstatistik, SCB
	Skolskjutsar och inackordering		
	Antal skjutsade elever i genomsnitt per dag under *1972* 200 dagar	antal/100 elever (g + g)	KEU:s kommunenkät
	Antal inackorderade elever i genomsnitt per dag under *1972* 200 dagar	antal/100 elever (g + g)	
	Bruttokostnader	kr/skjutsad och inackorderad elev	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kapitaltjänst		
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	Grundskola		
	Antal elever (exkl. vuxenutbildning)		
	– totalt		SCB
	– från andra kommuner	antal/100 elever från den egna kommunen	KEU:s kommunenkät
	Bruttokostnader	kr/invånare i åldern 7–15 år	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kostnader för läromedel (fria läroböcker, undervisningsmedel och förbrukningsmaterial)		
	kostnader för fria läroböcker		
	ersättning för elever till andra kommuner		Finansstatistik, SCB
	Intäkter		KEU:s kommunenkät
	därav statsbidrag		Finansstatistik, SCB
	ersättning för elever från andra kommuner		
	avgifter		

Huvudtitel	Primärkommunalt verksamhetsområde	Relationsmått	Uppgift erhållits från
	Gymnasieskola		
	Antal elever (exkl. vuxenutbildning)		
	– från kommunen	antal/100 invånare i åldern 16–18 år	SCB
	– från andra kommuner	antal/100 elever från den egna kommunen	KEU:s kommunenkät
	Bruttokostnader	kr/invånare i åldern 16–18 år	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kostnader för läromedel (fria läroböcker, undervisningsmedel och förbrukningsmaterial)		
	kostnader för fria läroböcker		
	ersättning för elever till andra kommuner		
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	därav statsbidrag		
	ersättning för elever från andra kommuner		KEU:s kommunenkät
	avgifter		Finansstatistik, SCB
	Vuxenutbildning		
	Antal deltagare		
	– från kommunen	antal/100 invånare i åldern 20– år	SCB
	– från andra kommuner	antal/100 elever från den egna kommunen	KEU:s kommunenkät
	Bruttokostnader	kr/elev i vuxenutbildningen	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kostnader för läromedel (fria läroböcker, undervisningsmedel och förbrukningsmaterial)		
	kostnader för fria läroböcker		
	ersättning för elever till andra kommuner		
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	därav statsbidrag		
	ersättning för elever från andra kommuner		KEU:s kommunenkät
	avgifter		Finansstatistik, SCB
	Musikskola		
	Bruttokostnader	kr/invånare i åldern 16–18 år	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kapitaltjänst		
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	därav avgifter		
	Övriga titlar och verksamheter under huvudtitel 6		
	Bruttokostnader	kr/invånare	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kapitaltjänst		
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	därav avgifter		

Huvudtitel	Primärkommunalt verksamhetsområde	Relationsmått	Uppgift erhållits från
7	SOCIALVÅRD OCH SOCIALFÖRSÄKRING		
	Barntillsyn		
	Daghem		
	Antal platser (statsbidragsberättigade)	platser/ 100 invånare i åldern 0–6 år	SCB
	Bruttokostnader därav löner, personalomkostnader kapitaltjänst Intäkter därav avgifter statsbidrag	kr/plats	KEU:s kommunenkät
	Lekskola (även under skolstyrelsens förvaltning)		
	Antal platser	platser/ 100 invånare i åldern 4–6 år	SCB
	Antal öppethållandetimmar	timmar/ plats och år	
	Bruttokostnader därav löner, personalomkostnader kapitaltjänst Intäkter därav avgifter	kr/plats och öppethållandetid	KEU:s kommunenkät
	Fritidshem		
	Antal platser	platser/ 100 invånare i åldern 7–14 år	SCB
	Antal öppethållandetimmar	timmar/ plats och år	
	Bruttokostnader därav löner, personalomkostnader kapitaltjänst Intäkter därav avgifter statsbidrag	kr/plats och öppethållandetid	KEU:s kommunenkät
	Familjedaghem		
	Antal inskrivna barn	inskrivna barn/100 invånare i åldern 0–6 år	SCB
	Bruttokostnader	kr/inskrivet barn	Finansstatistik, SCB
	därav ersättningar till familjedaghem		KEU:s kommunenkät
	Intäkter därav avgifter		Finansstatistik, SCB
	statsbidrag		KEU:s kommunenkät

Huvudtitel	Primärkommunalt verksamhetsområde	Relationsmått	Uppgift erhållits från
	Tillfällig barntillsyn (kompenserade sjukdagar inom barntillsynen)		
	Antal arbetstimmar av barnavårdare + hemsamariter	arbetstimmar/invånare i åldern 0–6 år	SCB
	Bruttokostnader därav löner, personalomkostnader Intäkter därav avgifter statsbidrag	kr/arbetstimme	KEU:s kommunenkät
	Husmorsvikariat		
	Antal arbetstimmar av hemvårdare + hemsamarit/barnvårdare	arbetstimmar/kvinna i åldern 20–66 år	SCB
	Bruttokostnader därav löner, personalomkostnader Intäkter därav avgifter statsbidrag	kr/arbetstimme	KEU:s kommunenkät
	Pensionärs- och handikappservice *Social hemhjälp till åldringar, handikappade och andra än handikappade (–67 år)*		
	Antal hjälptimmar – totalt	antal/100 invånare i åldern 67– år	SCB
	Bruttokostnader därav löner, personalomkostnader Intäkter därav avgifter statsbidrag	kr/hjälptimme	KEU:s kommunenkät
	Ålderdomshemsvård		
	Antal platser	platser/100 invånare i åldern 67– år	SCB
	Bruttokostnader därav löner, personalomkostnader kapitaltjänst Intäkter därav avgifter	kr/plats	Finansstatistik, SCB KEU:s kommunenkät Finansstatistik, SCB
	Kommunala bostadstillägg		
	Antal förtids- och ålderspensionärer	antal/100 invånare	Riksförsäkringsverket
	Kostnader	kr/pensionär	Finansstatistik, SCB

Huvudtitel	Primärkommunalt verksamhetsområde	Relationsmått	Uppgift erhållits från
	Individ- och familjeservice		
	Verksamhet för barn och ungdom		
	Häri ingår vård för omhändertagna, förebyggande verksamhet, sommarkoloniverksamhet, feriebarnsverksamhet, övrig fritidsverksamhet m. m.		
	Bruttokostnader	kr/invånare i åldern 0–19 år	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kapitaltjänst		
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	därav avgifter		
	Verksamhet för övriga (exkl. pensionärs- och handikappservice)		
	Häri ingår nykterhetsvård, åtgärder vid arbetslöshet, socialhjälp, terapi och övrig dagcenterverksamhet samt färdtjänst åt handikappade, gemensam administration m. m.		
	Bruttokostnader	kr/invånare i åldern 16–66 år	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kapitaltjänst		
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	därav avgifter		
8	HÄLSO- OCH SJUKVÅRD		
	Bruttokostnader	kr/invånare	Finansstatistik, SCB
	därav löner, personalomkostnader		KEU:s kommunenkät
	kapitaltjänst		
	Intäkter		Finansstatistik, SCB
	därav avgifter		
9	Allmän kommunalskatt		Finansstatistik, SCB
	Skatteutjämningsbidrag		
	Intern ränteersättning		
	Avskrivningsmedel		
	Finansiering, intäkter		
	Minskning av driftkapital		
	Finansiering, kostnader		
	Ökning av driftkapital		
	Överföringsposter		

Bilaga 2 Primärkommuner. Bruttokostnader per invånare 1972 fördelade på huvudtitel och kommuntyp

Belopp i kronor

	Huvudtitel									
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	0–8
Hela riket	123	78	315	407	91	543	1 197	909	191	3 855
Näringskaraktär										
1	143	76	216	317	16	297	1 144	758	9	2 976
2	123	76	467	573	170	790	1 200	1 120	552	5 071
4	115	81	252	354	63	474	1 204	824	14	3 381
3,5	165	73	223	203	30	240	1 164	789	134	3 021
Ortsklass										
1	122	72	559	652	263	984	1 108	1 222	897	5 879
2	105	81	261	397	92	572	1 260	914	16	3 698
3	119	88	251	341	47	387	1 237	797	58	3 325
4	146	71	260	310	12	350	1 158	791	10	3 108
Tätortsgrad										
1–4	172	68	234	173	23	196	1 196	793	8	2 863
5	135	79	229	274	27	354	1 169	765	77	3 109
6	114	83	250	354	50	450	1 222	812	11	3 346
7,8	121	74	438	561	176	782	1 180	1 101	472	4 905
Utvecklingsklass										
1	143	76	389	474	61	529	1 212	984	46	3 914
2	107	82	256	372	63	435	1 214	839	15	3 383
3	119	77	298	379	136	633	1 171	903	438	4 154
Storleksklass										
1,2	177	71	228	192	28	262	1 141	758	11	2 868
3	149	74	234	266	16	315	1 138	730	9	2 931
4	110	85	257	364	38	398	1 223	785	13	3 273
5	118	77	288	435	65	559	1 308	902	75	3 827
6	112	77	456	561	217	868	1 144	1 172	588	5 195

Bilaga 3 Primärkommuner. Bruttokostnader per invånare 1972 fördelade efter storleksklass och titlar

Titel	Brutto-kostnad per inv. kr. Hela riket,	Antal kommuner			Bruttokostnad per invånare, kr. Storleksklass				
		Som saknar titeln	Med bruttokostnad		1,2	3	4	5	6
			<75 % av medel-värdet	> 125 % av medel-värdet	–9 999 inv.	10 000–19 999 inv.	20 000–49 999 inv.	50 000–99 999 inv.	100 000– inv.
Central förvaltning	123	0	40	87	177	149	110	118	112
Rätts- och samhällsskydd	78	–	–	–	71	74	85	77	77
Brandförsvar	60	0	46	50	57	58	67	57	58
Övrigt	18	0	102	34	14	16	18	20	19
Fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning	315	–	–	–	228	234	257	288	456
Allmän markreserv	34	20	160	49	15	20	28	41	48
Reglerings- och saneringsfastighet, exploateringsverksamhet, tomträttsmark m. m.	65	8	213	19	19	26	44	56	124
Förvaltningsfastigheter	27	10	138	58	24	24	24	26	34
Hyresfastigheter	84	1	100	81	122	98	77	68	86
Bostadspolitiska åtgärder	68	3	163	34	37	50	56	71	94
Övrigt	37	32	160	28	11	16	28	26	70
Byggnads- och planväsen, gatu-, park- och fritidsförvaltning	407	–	–	–	192	266	364	435	561
Gatuförvaltning m. m.	138	0	152	26	66	92	132	152	176
Off. renhållning och belysning	34	5	146	21	21	23	27	32	52
Parkförvaltning	40	28	156	33	8	21	36	46	59
Sport och friluftsliv	104	0	125	56	61	85	111	139	96
Övrigt	91	0	229	11	36	45	58	66	178
Hamnar, kommunikationer o. näringsliv	91	–	–	–	28	16	38	65	217
Hamnar	43	182	54	26	4	3	22	35	99
Flygplatser	2	209	28	32	1	1	3	4	1
Spårvägs- och busstrafik	36	101	158	10	2	3	5	20	103
Båttrafik	0	247	7	17	4	0	1	0	1
Saluhallar, salutorg o. slakterier	3	185	77	8	1	0	0	0	9
Auktionsverk o. pantlånekontor	1	259	4	10	–	0	0	0	2
Tvättinrättningar	1	196	21	50	3	2	2	1	0
Övrigt	5	87	87	71	13	6	4	5	2

Industriell verksamhet	543	–	–	–	262	315	398	559	868
Vatten- och avloppsverk	193	0	68	29	161	171	193	203	207
Kraft- o. värmeproduktionsverk	28	263	5	6	0	0	0	36	73
Gasverk	12	262	1	10	1	–	1	3	39
Elverk	210	121	41	54	60	102	156	228	346
Värmeverk	46	229	24	16	1	5	9	36	122
Renhållningsverk	50	9	146	38	35	34	35	45	79
Övrigt	4	157	51	53	4	2	4	8	2
Undervisning och annan kulturell verksamhet	1 197	–	–	–	1 141	1 138	1 223	1 308	1 144
Skoladministration	39	1	139	28	23	30	37	38	49
Lokaler och inventarier	145	16	50	151	201	188	137	122	131
Skolmåltider	87	0	25	48	87	86	93	99	73
Skolskjutsar och inackordering	30	1	56	157	68	48	33	25	12
Grundskola	553	0	3	34	577	551	581	623	477
Gymnasieskola	195	3	148	55	95	136	212	237	206
Vuxenutbildning	19	17	161	35	9	11	16	20	28
Musikskola	15	36	65	108	12	14	17	15	13
Övrigt	114	0	162	24	69	74	97	129	155
Socialvård och socialförsäkring	909	–	–	–	758	730	785	902	1 172
Daghem	73	69	132	35	15	34	55	104	106
Lekskola	24	21	115	36	12	18	22	27	30
Fritidshem	9	196	40	24	0	1	4	13	18
Familjedaghem	42	34	115	45	17	25	37	56	55
Tillfällig barntillsyn	5	49	175	31	1	1	3	6	9
Husmorsvikariat	9	2	105	67	11	9	10	10	8
Social hemhjälp (för pensionärer och handikappade)	109	0	105	44	114	97	87	86	148
Tillf. barntillsyn, Husmorsvikariat och Social hemhjälp	123	–	–	–	125	107	100	102	165
Ålderdomshemsvård	194	0	25	136	286	263	226	179	114
Kommunala bostadstillägg	123	0	98	33	117	101	103	107	164
Individ- och familjeservice:									
barn	123	0	218	14	54	63	83	108	220
övriga	199	0	175	33	131	118	155	206	300
Hälso- och sjukvård	191	0	271	3	11	9	13	75	588

Bilaga 4 Indelningen av landstingens verksamhet[1]

Verksamhetsområde (Huvudtitel)	Verksamhetsgren (Titel)	
0 Sjukhusansluten hälso- och sjukvård	Lasarett Sjukstugor Sjukhem för långvarigt sjuka	Konvalescenthem Övriga sjukhus Främmande verksamhet
1 Hälso- och sjukvård utanför sjukhus	Distriktsläkarväsende Distriktsvård Vård av långvarigt sjuka Psykisk barna- och ungdomsvård	Sjuktransportverksamhet Folktandvård Övrig hälso- och sjukvård Främmande verksamhet
2 Social verksamhet	Barna- och ungdomsvård Arbetsvård Nykterhetsvård	Övrig social verksamhet Främmande verksamhet
3 Omsorger om psykiskt utvecklingsstörda	Särskolor Vårdinstitutioner Elev- och inackorderingshem	Övrig omsorgsverksamhet Främmande verksamhet
4 Undervisnings- och bildningsverksamhet	Folkhögskolor Lantbruksskolor Lanthushållsskolor F. d. centrala yrkesskolor	Vårdskolor Övrig undervisnings- och bildningsverksamhet Främmande verksamhet
7 Diverse verksamheter		
8 Central förvaltning		
9 Finansiering		

[1] Enligt landstingens budget- och redovisningssystem – L-planen.

Bilaga 5 Vårddagar per 10 000 invånare 1972 efter ålder och vårdgrensgrupp

Ålder vid utskrivningen	Vårdgrensgrupp			
	Akutvård	Långtidssjukvård	Psykiatrisk vård	Samtliga
0– 4	11 475	–	69	11 544
5– 9	4 991	–	101	5 092
10–14	4 936	156	160	5 252
15–19	8 343	403	1 347	10 093
20–24	11 843	422	5 431	17 696
25–29	11 375	495	7 621	19 491
30–34	11 324	997	11 727	24 048
35–39	10 955	1 153	11 574	23 682
40–44	11 128	2 275	15 999	29 402
45–49	11 952	4 383	16 520	32 855
50–54	14 258	3 796	17 025	35 079
55–59	18 923	5 237	24 247	48 407
60–64	25 063	11 557	26 442	63 062
65–69	30 831	17 895	34 431	83 157
70–74	34 341	39 450	41 734	115 525
75–79	49 581	81 942	45 188	176 711
80–84	66 237	153 697	76 283	296 217
85–	71 760	331 597	96 517	499 874
Medeltal	16 178	12 132	15 412	43 722

Appendix 1 Grundskolestudien

1 Syfte och uppläggning

Som en förstudie till framskrivningen av primärkommunernas kostnader vid oförändrad ambitionsnivå utfördes en sektorstudie avseende kommunernas insatser på grundskolans område. Att man valde grundskolan förklaras av att man här finner ett klart avgränsat målområde med enkel efterfrågebestämning. Härigenom skulle analysmetoderna kunna renodlas och begreppet oförändrad ambitonsnivå diskuteras i konkreta kostnadstermer. Föreliggande appendix utgör en sammanfattning av denna studie.

Undersökningen påbörjades med en kartläggning av primärkommunernas utgifter och inkomster avseende grundskolan. Kartläggningen omfattade alla de verksamhetsgrenar som redovisas i den kommunala finansstatistiken för 1971. Skolkostnaderna relaterades till antalet grundskoleelever. Då ett av huvudsyftena var att belysa förekommande variationer i standard (uttryckta som kostnad per elev) mellan olika kommuntyper bearbetades uppgifterna kommunvis. För att få enhetskostnader skulle man dessutom ha behövt en rad kvantitativa uppgifter om utförda prestationer (t. ex. antal skolmåltider, antal skolskjutsar osv.). Några sådana mått medtogs dock inte i denna undersökning. För bearbetningen av det statistiska materialet redogörs i avsnitt 2. Huvudresultaten av kartläggningen av kostnadsstrukturen redovisas och kommenteras i avsnitt 3.

En viktig fråga var om de kostnadsskillnader mellan olika kommuntyper som framkommit kunde betraktas som uttryck för olikheter i kommunernas ambitionsnivå eller om andra faktorer varit av betydelse. En sådan förklaringsfaktor kunde vara den genomsnittliga klasstorleken. I avsnitt 4 redogörs för studiet av sambandet mellan bruttokostnader per elev och klasstorleken. En annan förklaringsvariabel som prövades var omfattningen av specialundervisning som ju kostnadsmässigt skiljer sig från vanlig undervisning.

Vid framskrivningen till 1985 kan man inte utgå från kostnadsstrukturen i de kommuner som existerade före kommunsammanläggningen 1974. I avsnitt 5 presenteras ett par räkneexempel för att belysa några tänkbara effekter av kommunsammanläggningarna.

2 Materialbearbetning

Det statistiska materialet avser kommunernas redovisning till Kommunal finansstatistik, Räkenskapssammandrag för 1971. Materialet omfattar samtliga 464 primärkommuner enligt kommunindelningen 1971-01-01. I den redovisning som lämnas i avsnitt 3 ingår dock endast 416 kommuner. Resterande 48 kommuner bildar sammanlagt 14 skolförbund. Uppgifterna från dessa kommuner kräver en separat bearbetning och har här utelämnats. Analysen av avsnitten 4 och 5 baseras däremot på material från samtliga 464 primärkommuner.

De uppgifter som använts avser huvudtitel 6, Undervisning och annan kulturell verksamhet, vilken beträffande skolområdet är uppdelad på följande verksamhetsgrenar.

Lokaler och inventarier för skolväsendet
Sociala anordningar för skolväsendet
därav: skolmåltider
skolskjutsar och inackordering
övrig verksamhet
varav: skolhälsovård[1]
Pedagogiska anordningar för skolväsendet
därav: audivisuella hjälpmedel[1]
skolbibliotek[1]
konsulentverksamhet[1]
psykolog- och kuratorsverksamhet[1]
Grundskola/folkskola m. m.
Yrkesskolor
Fackskola och gymnasium

De tre sistnämnda titlarna i ovanstående förteckning avser i huvudsak undervisning i respektive skolform. För övriga titlar omfattar uppgifterna i finansstatistiken samtliga skolformer sammantagna. För att få kommunernas utgifter och inkomster avseende enbart grundskolan belysta måste nämnda titlar uppdelas efter skolform. Vid bearbetningen har denna uppdelning gjorts på så sätt att grundskolans andel i dessa verksamheter antagits vara densamma som andelen för titeln Grundskola/folkskola m. m. av summan för de tre skolformerna. Med andra ord: utgifterna/inkomsterna för administration, lokaler och anordningar har antagits vara fördelade på olika skolformer i samma relation som motsvarande undervisningskostnader. Ett undantag utgör titeln Skolskjutsar och inackordering, vilken helt förts till grundskolan. Detta innebär sannolikt en viss överskattning av grundskolans kostnader. Å andra sidan torde kostnaderna för skolmåltider ha underskattats genom delningen i relation till undervisningskostnaderna.

Ett speciellt problem har förelegat beträffande redovisningen av titeln Lokaler och inventarier för skolväsendet. Många kommuner har här inte angett några kostnader och/eller kapitalutgifter, eller redovisat endast orimligt låga belopp. Redovisningen har i sådana fall förmodligen skett under titeln för respektive skolform. Detta gör att fördelningen av kostnader och kapitalutgifter mellan undervisning och lokaler m. m. – samt i viss mån skoladministrationen – är mycket osäker. I fortsättningen redovisas därför

[1] För dessa titlar redovisas endast summa kostnader och summa intäkter.

titlarna Skoladministration, Lokaler och inventarier för skolväsendet samt Grundskola/folkskola m. m. tillsammans under rubriken Undervisning m. m. Beträffande kostnader anges dock i tabellerna i avsnitt 3 också fördelningen på dessa titlar. I fråga om kapitalutgifter redovisas däremot endast summorna för hela grundskoleområdet.

Vid bearbetningen har samtliga uppgifter relaterats till antalet elever i grundskolan för kommunen i fråga. Den fortsatta redovisningen avser således kostnader, intäkter, kapitalutgifter och kapitalinkomster etc. per grundskoleelev.

För att kunna studera skillnaderna mellan olika kommuntyper har kommunerna grupperats efter tre fördelningsvariabler. Dessa är kommunstorlek, befolkningstillväxt (utvecklingsklass) och tätortsgrad (homogenitetsgrupp).

Fördelningsvariablerna har definierats enligt följande.

Storleksklass	Antal invånare 1971-12-31	Antal kommuner
1	under– 5 000	134
2	5 000– 9 999	107
3	10 000–19 999	76
4	20 000–49 999	69
5	över 50 000	30

Utvecklingsklass	Befolkningsökning 1967–1971 i %	Antal kommuner
1	under 0	205
2	0–10	149
3	över 10	62

Homogenitetsgrupp		Antal kommuner
1	Stockholms A-region	28
2	Göteborgs och Malmös A-regioner	34
3	Kommunblock med mer än 90 000 invånare inom en cirkel med 30 km radie från kommunblockscentrum	119
4	Kommunblock med mer än 27 000 och mindre än 90 000 invånare inom en cirkel med radien 30 km från kommunblockscentrum samt med mer än 300 000 invånare inom en cirkel med radien 100 km och centrum i samma punkt	140

Homogenitetsgrupp		Antal kommuner
5	Kommunblock med mer än 27 000 och mindre än 90 000 invånare inom en cirkel med 30 km radie samt mindre än 300 000 inom en cirkel med radien 100 km och centrum i samma punkt	32
6	Kommunblock med mindre än 27 000 invånare inom en cirkel med 30 km radie	63

3 Redovisning av kostnadsstrukturen m. m.

Primärkommunernas kostnader och intäkter per grundskoleelev anges summariskt i tabell 1. Uppgifterna avser medelvärden för de i bearbetningen medtagna 416 kommunerna. Av uppgifterna framgår att bruttokostnaden

Tabell A 1.1 Kostnader och intäkter per grundskoleelev
Medeltal i kronor för 416 kommuner

	Brutto-kostnad	Drift-bidrag	Övriga intäkter	Netto-kostnad
Undervisning m. m.				
Skoladministration	169	–	13	156
Lokaler och inventarier	1 072	9	49	1 014
Grundskola/folkskola m. m.	4 233	3 120	129	984
Summa	5 474	3 129	191	2 154
Sociala anordningar				
Skolmåltider	509	..	39	470
Skolhälsovård	34	..	2	32
Skolskjutsar och inackordering	456	..	10	446
Övrig verksamhet	30	..	12	18
Summa	1 029	7	56	966
Pedagogiska anordningar				
Audivisuella hjälpmedel	23	–	1	22
Skolbibliotek	32	–	0	32
Konsulentverksamhet	1	–	0	1
Psykolog- och kuratorsverksamhet	16	–	2	14
Övrig verksamhet	35	–	4	31
Summa	107	–	7	100
Totalt	6 610	3 136	254	3 220

per grundskoleelev 1971 uppgick till i medeltal 6 610 kr. Undervisningsdelen, dvs. förutom själva undervisningen även kostnader för skoladministration och skollokaler m. m., svarade för 5 474 kr. Kostnaden för olika sociala anordningar – huvudsakligen skolmåltider och skolskjutsar – uppgick till 1 029 kr och för olika pedagogiska anordningar till 107 kr per elev.

Statliga driftbidrag uppgick till 3 136 kr per elev. Dessa bidrag består praktiskt taget helt av lärarlöner. Kommunernas nettokostnad per grundskoleelev var 3 220 kr.

Framställningen i detta avsnitt koncentreras till en genomgång av bruttokostnaderna. Intäkterna består till övervägande del av statliga driftbidrag. Som framgår av avsnitt 3.2 står dessa bidrag i nära relation till bruttokostnaderna. Detta gör att de relativa kostnadsskillnaderna mellan olika kommuntyper är praktiskt taget lika för såväl brutto- som nettokostnader. Någon genomgång av nettokostnaderna görs därför inte här. Avslutningsvis behandlas kapitalutgifter och inkomster.

3.1 *Bruttokostnader*

Syftet med föreliggande undersökning är bl. a. att studera hur kostnaderna för grundskolan varierar i olika kommuner och kommuntyper. I diagram 1 anges fördelningen av kommunernas totala kostnader per elev.

Inte oväntat visar sig kostnadsvariationerna vara större för sociala och pedagogiska anordningar än för Undervisning m. m. Beträffande totala kostnader var anhopningen störst mellan 5 500 och 6 500 kr per elev, dvs. något under medelvärdet. 164 kommuner låg i detta kostnadsintervall.

Endast 21 kommuner redovisade en kostnad per elev understigande 5 000

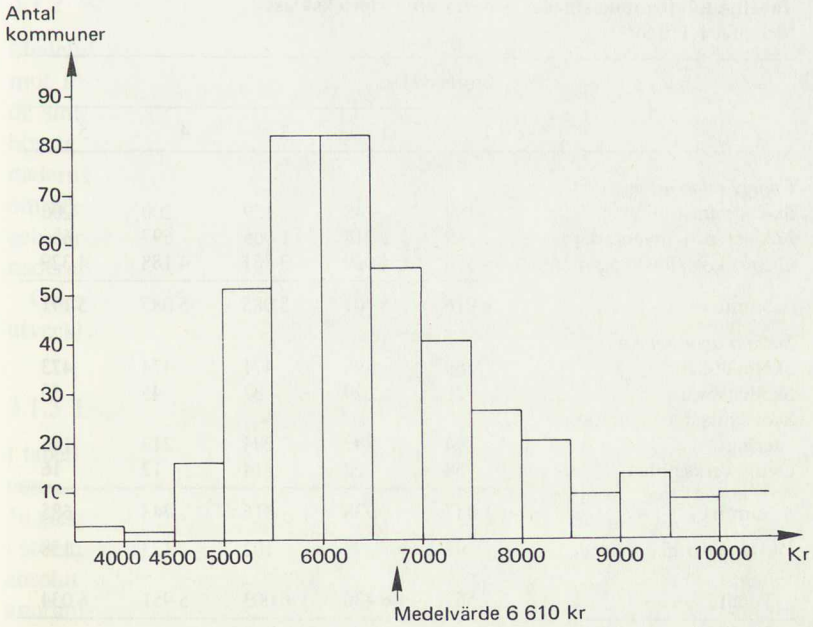


Diagram A1.1 Fördelningen av bruttokostnader per elev, totalt.

kr. Av dessa hörde 18 kommuner till storleksklasserna 1–3, dvs. understigande 20 000 invånare. Endast en kommun tillhörde gruppen med minskande befolkning. Hälften av dessa 21 kommuner låg i Västsverige (N, O, P, R-län) och inga alls i Norrland.

Antalet kommuner med en bruttokostnad per elev överstigande 8 000 kr var 59. Av dessa hörde 58 till storleksklasserna 1–3 (understigande 20 000 invånare) och 49 till storleksklass 1 (understigande 5 000 invånare). 55 kommuner hade minskande befolkning 1967–1971. 28 kommuner låg i Norrland och 10 i Bergslagen.

3.1.1 Bruttokostnader efter storleksklass

De genomsnittliga bruttokostnaderna för kommuner i olika storleksklasser anges i tabell 2. Det framgår att kostnaden per elev är större i de små kommunerna än i de stora. De allra minsta kommunerna (klass 1, under 5 000 invånare) har betydligt högre kostnader än de övriga. Denna klass har också den största spridningen av kostnaderna mellan kommunerna.

De största kostnadsskillnaderna noteras för sociala anordningar och däribland för skolskjutsar, för vilka kostnaderna minskar mycket kraftigt med stigande kommunstorlek. Skolhälsovården däremot har högre kostnader i de större kommunerna. Också kostnaderna för pedagogiska anordningar ökar med kommunstorlek.

Beträffande spridningen noteras att kostnaderna för Pedagogiska anordningar visar stora variationer i samtliga storleksklasser. För Undervisning

Tabell A1.2 Bruttokostnader per elev efter storleksklass
Medeltal i kronor

	Storleksklass				
	1	2	3	4	5
Undervisning m. m.					
Skoladministration	169	148	159	200	206
Lokaler och inventarier	1 249	1 214	1 065	697	656
Grundskola/folkskola m. m.	4 598	4 039	3 861	4 188	4 329
Summa	6 016	5 401	5 085	5 085	5 191
Sociala anordningar					
Skolmåltider	569	495	471	474	473
Skolhälsovård	26	29	37	45	50
Skolskjutsar och inackordering	794	392	294	212	146
Övrig verksamhet	58	22	14	12	16
Summa	1 447	938	816	743	685
Pedagogiska anordningar	98	97	102	123	158
Totalt	7 561	6 436	6 003	5 951	6 034

Tabell A1.3 Bruttokostnader per elev efter utvecklingsklass
Medeltal i kronor

	Utvecklingsklass		
	1	2	3
Undervisning m. m.			
Skoladministration	179	162	154
Lokaler och inventarier	1 278	875	863
Grundskola/folkskola m. m.	4 486	4 031	3 879
Summa	5 943	5 068	4 896
Sociala anordningar			
Skolmåltider	562	465	443
Skolhälsovård	31	36	35
Skolskjutsar och inackordering	615	316	267
Övrig verksamhet	49	14	7
Summa	1 257	831	752
Pedagogiska anordningar	109	105	106
Totalt	7 309	6 004	5 754

m. m., Sociala anordningar samt totala bruttokostnader förekommer betydande variationer endast i storleksklasserna 1 och 2 (under 10 000 invånare), medan kostnadsspridningen är avsevärt mindre i de större kommunerna.

3.1.2 Bruttokostnader efter utvecklingsklass

Medelvärden i de olika utvecklingsklasserna anges i tabell 3. Till skillnad mot föregående gruppering som redovisade de högsta skolkostnaderna i de små kommunerna, får man vid grupperingen efter utvecklingsklass de högsta beloppen i kommuner med minskande befolkning. De lägsta kostnaderna redovisas av kommuner med stark befolkningstillväxt. Av delområdena gäller detta såväl för undervisning som för sociala anordningar och däribland speciellt för skolskjutsar. För pedagogiska anordningar är kostnaderna ungefär lika stora i alla utvecklingsklasser.

Också kostnadsvariationerna är störst i klassen med vikande befolkningsutveckling.

3.1.3 Bruttokostnader efter homogenitetsgrupp

I tabell 4 anges medelvärden för kostnaderna i de olika homogenitetsgrupperna. Vid denna gruppering erhålls de största skillnaderna i skolkostnader. Ju glesare bygd, desto större är kostnaden per elev. Skolkostnaderna är lägst i storstadsområdena, varvid Göteborgs- och Malmöområdena redovisar den absolut lägsta kostnaden per elev. Detta förklaras till stor del av att sociala anordningar drar en betydligt större kostnad i glesbygden än i tätare befolkade

Tabell A1.4 Bruttokostnader per elev efter homogenitetsgrupp
Medeltal i kronor

	Homogenitetsgrupp					
	1	2	3	4	5	6
Undervisning m. m.						
Skoladministration	229	134	162	151	225	187
Lokaler och inventarier	867	830	1 005	1 006	1 156	1 525
Grundskola/folkskola m. m.	4 051	3 883	4 055	4 129	4 814	4 771
Summa	5 147	4 847	5 222	5 286	6 195	6 483
Sociala anordningar						
Skolmåltider	491	412	474	501	624	598
Skolhälsovård	48	30	33	33	38	31
Skolskjutsar och inackordering	217	295	385	473	504	721
Övrig verksamhet	11	5	13	11	127	78
Summa	767	742	905	1 018	1 293	1 428
Pedagogiska anordningar	158	87	109	97	133	101
Totalt	6 072	5 676	6 236	6 401	7 621	8 012

områden. Mest framträdande är kostnadsskillnaden i fråga om skolskjutsar, men också kostnaden för skolmåltider är 100–200 kr större per elev i homogenitetsgrupperna 5 och 6 än i 1 och 2. För pedagogiska anordningar framträder däremot inget speciellt mönster efter denna gruppering.

Det kan nämnas att homogenitetsgrupp 1 (Stockholmsområdet) skiljer sig i några fall markant från den ovan beskrivna bilden. Speciellt för skolhälsovård och för olika pedagogiska anordningar noteras här högre genomsnittliga kostnader än för andra homogentitetsgrupper.

3.2 *Intäkter*

Bland intäkterna intar de statliga driftbidragen (i stort sett bidrag till lärarlöner) genom sin storlek en särställning. Dessa bidrag är nära relaterade till undervisningskostnaderna. Som framgår av tabell 5 följer också driftbidragens medelvärden i de olika klasserna i stort sett samma mönster som undervisningskostnaderna. Endast vid grupperingen efter storleksklass är spridningen mindre framträdande. I tabell 5 anges också driftbidragens andel av de totala bruttokostnaderna för grundskolan. Dessa andelar är mycket konstanta, varierande mellan 47 och 51 procent för de flesta kommungrupperna. Däremot är driftbidragens andel klart lägre inom de minsta kommunerna och inom kommuner med vikande befolkning. Detta förklaras av att dessa kommuner måste satsa mer än andra kommuner på olika sociala anordningar (främst skolskjutsar) för vilka inga bidrag utgår. Detta förhållande framträder dock inte vid grupperingen efter tätortsgrad (homogenitetsgrupper) där Stockholmsområdet har den lägsta andelen.

Tabell A1.5 Driftbidrag per elev efter storleks- och utvecklingsklass samt homogenitetsgrupp

	1	2	3	4	5	6
Storleksklass						
Medelvärde, kronor	3 140	3 297	3 026	3 015	3 092	
Andel av totala bruttokostnaden, procent	42	51	50	51	51	
Utvecklingsklass						
Medelvärde, kronor	3 382	2 951	2 763			
Andel av totala bruttokostnaden, procent	46	49	48			
Homogenitetsgrupp						
Medelvärde, kronor	2 799	2 799	2 949	3 019	3 612	3 831
Andel av totala bruttokostnaden, procent	46	49	47	47	48	48

Bland övriga intäkter skall här endast avgifter och ersättningar för tjänster beröras. Dessa uppgick 1971 till i genomsnitt 19 kr per elev, varav 7 kr avsåg Undervisning m. m., 11 kr Sociala anordningar och 1 kr Pedagogiska anordningar.

4 Förklaringar till kostnadsvariationer

Genomgången i avsnitt 3 visade att bruttokostnader per elev 1971 varierade relativt kraftigt mellan kommunerna. Härvid kunde vissa mönster urskiljas. Sålunda var den genomsnittliga kostnaden per elev lägre i stora än i små kommuner, lägre i kommuner med ökande befolkning än i kommuner med stagnerande eller minskande befolkning etc. Denna kartläggning gav dock ingen förklaring till varför sådana skillnader uppstår. Frågan är om skillnaderna är ett uttryck för kommunernas varierande ambition eller om andra utifrån givna faktorer gör sig gällande. Detta är av betydelse när det gäller att skriva fram kostnaderna vid oförändrad ambitionsnivå.

Det är emellertid mycket svårt att svara på denna fråga. Vad olika sociala och pedagogiska anordningar beträffar har kommunernas ambitioner – åtminstone i viss utsträckning – verkligen varit olika. Detta gäller dock inte skolskjutsar där varierande reseavstånd för skolbarnen beroende på kommunens tätortsgrad främst torde ha påverkat kostnaderna. För undervisningskostnaderna har vissa undersökningar utförts i syfte att studera sambandet mellan dessa kostnader och vissa andra faktorer. I avsnitt 4.1 undersöks sambandet mellan bruttokostnaden och den genomsnittliga klassstorleken. I avsnitt 4.2 behandlas vilken betydelse specialundervisningens omfattning har för kostnadsnivån.

4.1 *Sambandet bruttokostnader – klasstorlek*

Uppgifter om antal klasser och antal elever insamlas årligen av statistiska centralbyrån. Det här använda måttet avser den genomsnittliga klasstorleken

Tabell A1.6 Kommuner fördelade efter den genomsnittliga klasstorleken och bruttokostnaden per elev för Undervisning m. m.

Klass-storlek	Kostnader per elev, kr								
	–3 000	3 000–4 000	4 000–5 000	5 000–6 000	6 000–7 000	7 000–8 000	8 000–9 000	9 000–10 000	Summa
–15					1	2	2		5
15–16				2	2	4	1		9
16–17			1	2	4	3	1	1	12
17–18			1	4	9	2		2	18
18–19		1	1	14	16	4	2		38
19–20	1	3	7	22	12	2			47
20–21		2	14	42	9				67
21–22			26	45	4	3			78
22–23		3	27	33	3				66
23–24		1	30	20	1		1		53
24–25	1		10	4	1				16
25–26			3						3
Summa	2	10	120	188	62	20	7	3	412

inom varje kommun. Man får komma ihåg att det inom varje kommun kan förekomma stora variationer kring detta medelvärde.

I tabell 6 anges hur den totala bruttokostnaden per elev för Undervisning m. m. fördelat sig efter den genomsnittliga klasstorleken i de 412 kommuner som kunnat tas med i undersökningen. Sambandet mellan bruttokostnader per elev och den genomsnittliga klasstorleken framträder klart i detta material. Man finner t. ex. att av 26 kommuner med en genomsnittlig klasstorlek under 17 elever endast 5 kommuner hade en lägre bruttokostnad per elev än 6 000 kr. Av de 72 kommuner där den genomsnittliga klasstorleken översteg 23 elever var det endast 5 kommuner som redovisat högre elevkostnad än 6 000 kr.

Det kan också nämnas att inom utbildningsdepartementet har utförts en beräkning angående effekterna av ändrade delningstal i grundskolan. Utifrån denna beräkning kan en minskning av nuvarande klassmedeltal med en elev uppskattas medföra en ökning av lärarlönekostnaderna av storleksordningen 150 kr per elev. Därtill kommer lokalhållnings- och andra kommunala kostnader.

4.2 *Sambandet bruttokostnader – specialundervisning*

Med specialundervisning avses här dels den undervisning som bedrivs i specialklass för elever med skilda former av skolsvårigheter, dels den s. k. samordnade specialundervisningen för nämnda elevkategorier (klinik eller vanlig klass). Antalet elever i specialklass har under senare år minskat och uppgick läsåret 1971/72 till 33 000, vilket är 3,4 procent av samtliga elever i grundskolan. Totala antalet elever i den samordnade specialundervisningen har däremot stigit och uppgick under våren 1971 till inemot 150 000 barn.

Specialundervisningen ställer sig avsevärt dyrare än annan undervisning. I särskilt hög grad gäller detta undervisningen i specialklass. Som mått på omfattningen av specialundervisning inom olika kommuner använder skolöverstyrelsen "specialundervisningstäthet", dvs. antalet lärarveckotimmar per 100 grundskoleelever. Den genomsnittliga specialundervisningstätheten för hela landet uppgick 1971 till 26,4 och steg 1972 till 29,2.

Bearbetningen avsåg kommunernas fördelning efter specialundervisningstäthet och kommunstorlek. Det mest iögonfallande i detta material var den stora spridningen bland de minsta kommunerna. Det framträder också klart att specialundervisningstätheten ökar med stigande kommunstorlek. Enligt en inom skolöverstyrelsen utförd undersökning kunde man vidare notera att specialundervisningstätheten var lägst inom de starkt expanderande kommunerna och högst inom de kommuner vars invånarantal visar en minskning. Detta bedöms bl. a. bero på att i de starkt expanderande kommunerna förekommer en besvärande brist på klassrum.

5 Effekten av kommunsammanläggningarna

Den 1 januari 1974 reducerades antalet kommuner till 278. Detta skedde genom att två eller (i regel) flera kommuner sammanslogs till en ny kommun. Totalt berördes 268 kommuner av sådana sammanläggningar, varvid 82 nya kommuner bildades. 196 kommuner kvarstod oförändrade till sin territoriella omfattning.

Vid framskrivningen uppstår frågan hur man skall fastställa ambitionsnivån för de "nya" kommunerna. Dessa existerade ju inte 1971. En möjlighet är att bara summera grundskolekostnaderna i de kommuner som bildar en ny kommun. Denna kostnadssumma dividerad med det totala antalet grundskoleelever i den nya kommunen ger då den genomsnittliga kostnaden per elev – vårt mått på den redovisade ambitionen. Vid framskrivningen hålls denna elevkostnad oförändrad.

Denna metod bygger på förutsättningen att den genomsnittliga elevkostnaden inte påverkas av att flera kommuner slås samman till en större. Kartläggningen i avsnitt 2 visade emellertid att den genomsnittliga kostnaden per elev var avsevärt lägre i de största kommunerna än i de minsta. Det förhållandet antyder en annan teoretisk möjlighet: framskrivningen kan byggas helt på genomsnittsvärdena i de olika storleksklasserna, vilka då appliceras på vid varje tidpunkt rådande storleksfördelning. Kommunsammanläggningarnas effekter kommer härigenom att automatiskt fångas in. Förutsättningen för ett sådant resonemang skulle vara att kommunstorleken är av avgörande betydelse för den genomsnittliga elevkostnaden. Realismen i denna förutsättning synes emellertid vara minst lika osäker som i den förstnämnda. Båda dessa helt "mekaniska" framskrivningssätt har klara brister. Det är därför tveksamt vilken metod som bör användas. Det ger sig också självt att helt olika faktorer är styrande på delområden som undervisning och olika sociala anordningar.

Vår kunskap om hur grundskolekostnaderna kommer att påverkas av kommunsammanläggningarna är begränsad. Man kan endast diskutera i vilken riktning – om alls – förändringarna kan väntas ske. Den siffermässiga

preciseringen får därför grundas på vissa schablonmässiga antaganden.

Vad Undervisning m. m. beträffar förefaller det som mindre sannolikt att för delposten Skoladministration förutse några mera påtagliga kostnadsförändringar som effekt av sammanläggningar. Vad som händer med kostnaderna för lokaler och inventarier är svårare att bedöma. Avgörande blir härvid huruvida bildandet av en ny och större kommun leder till en omorganisation så att hela skolenhetsstrukturen förändras. Detta kan knappast ske omedelbart vid sammanläggningen. På längre sikt kommer en omstrukturering sannolikt till stånd, varvid också lokal-och inventariebehovet påverkas. Men sådana strukturförändringar sker ju kontinuerligt som följd av bl. a. förändringarna i elevunderlaget. Det blir således svårt att avgöra vad som är en direkt följd av kommunsammanläggningarna. Det finns därför knappast skäl att införa ett antagande om förändrade kostnader i våra beräkningar.

Den utan jämförelse största kostnadsposten redovisas under titeln Grundskola/folkskola m. m. Den består huvudsakligen av lärarlönerna. Som visats i avsnitt 4.1 är variationerna här mellan olika kommuner starkt korrelerade med den genomsnittliga klasstorleken. En viktig fråga är därför huruvida en nybildad större kommun har möjlighet att t. ex. via ändrade upptagningsområden omorganisera skolväsendet så att man kan öka den genomsnittliga klasstorleken i de fall den understiger av skolöverstyrelsen rekommenderade normer. Som tidigare nämnts torde en sådan omstrukturering inte kunna väntas ske på kort sikt. I huvudalternativet antas därför att ingen förändring i den genomsnittliga elevkostnaden kommer att äga rum. I en alternativ kalkyl antas däremot att den genomsnittliga undervisningskostnaden per elev i varje nybildad kommun anpassar sig till den nivå som redovisats i den största av de gamla kommuner som ingår i den nybildade.

Också beträffande skolmåltider har två alternativ beräknats. Det första innebär ingen påverkan av kommunsammanläggningarna medan man i det andra antagit en standardutjämning till den högsta nivån bland de kommuner som bildar den nya. Samma antaganden (ingen påverkan respektive utjämning till den högsta delkommunens nivå) har gjorts beträffande titlarna Skolhälsovård och Pedagogiska anordningar. Däremot har för skolskjutsar antagits att kostnaderna inte påverkas av sammanläggningen. Detta har gjorts i överensstämmelse med det tidigare antagandet att ingen ändring i skolenheterna äger rum. Inte heller för delposten Övrigt under Sociala anordningar har någon påverkan antagits av sammanläggningen.

I tabell 7 visas hur den genomsnittliga bruttokostnaden per elev förändras under olika alternativa antaganden om kostnadsutjämningen i de kommuner som deltar i sammanläggningen. Jämfört med *alternativ 1* (ingen förändring i den genomsnittliga bruttokostnaden per elev) innebär *alternativ 2* (utjämning till den högsta nivån bland de gamla kommunerna avseende elevkostnaden för skolmåltider, skolhälsovård och pedagogiska anordningar) att den genomsnittliga kostnaden per elev skulle höjas med 176 kr, dvs. med 2,9 procent. Av denna höjning avser 126 kr kostnaderna för skolmåltider.

Alternativ 3 innebär att också kostnaderna för Undervisning m. m. påverkas genom att en anpassning sker till den största kommunens nivå. En sådan anpassning skulle då leda till att den kostnadshöjning som var

Tabell A 1.7 Beräknade effekter av sammanläggningen inom de 268 kommuner vilka från 1974 bildar 82 nya kommuner

	Bruttokostnaden per elev, kr		
	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3
Summa undervisning m. m.	5 183	= alt. 1	4 998
Sociala anordningar			
Skolmåltider	450	576	= alt. 2
Skolskjutsar	336	= alt. 1	= alt. 2
Skolhälsovård	29	41	= alt. 2
Övrigt	21	= alt. 1	= alt. 2
Summa	837	974	= alt. 2
Pedagogiska anordningar	91	130	= alt. 2
Totalt för grundskola	6 111	6 287	6 102

resultatet av utjämningen enligt alternativ 2 helt uppvägs av en kostnadssänkning för posten Undervisning m. m. Vid en sådan utveckling – vilken är tänkbar först på något längre sikt – skulle den genomsnittliga bruttokostnaden per elev inte påverkas av kommunsammanläggningar. Detta gäller den totala kostnaden för grundskolan. Däremot påverkas de olika kostnadskomponenterna.

De hittills lämnade uppgifterna har avsett vad som beräknats ske i de 268 kommuner som fr. o. m. 1974 bildar 82 nya kommuner. En sammanvägning av dessa med de 196 gamla kommunerna visar att sett över samtliga primärkommuner skulle alternativ 2 höja den genomsnittliga kostnadsnivån per elev med endast 53 kr, dvs. med 0,97 procent i förhållande till alternativ 1. Denna höjning skulle motvägas av en praktiskt taget lika stor kostnadssänkning om alternativ 3 realiserades.

Beräkningarna har också visat att även om den genomsnittliga elevkostnaden för samtliga kommuner enligt alternativ 3 skulle vara densamma som före sammanläggningen, skulle samtidigt en viss standardutjämning mellan kommunerna ha ägt rum. Antalet kommuner med framför allt extrema höga elevkostnader skulle reduceras avsevärt.

Appendix 2 Framskrivning av kostnader och intäkter vid oförändrad ambitionsnivå i Göteborgsregionens kommuner

1 Inledning

I samband med utformningen av kommunenkäten skisserade KEU i samråd med Svenska kommunförbundet en modell för framskrivning vid oförändrad ambitionsnivå. Praktiska erfarenheter från försök i samarbete med några lämpliga kommuner ansågs önskvärda innan modellen användes för framskrivningar på riksnivå. För att diskutera ett sådant samarbete tog utredningen kontakt med Göteborgsregionens kommunalförbund som bl. a. tar fram underlag för medlemskommunernas planering genom kommunalekonomiska jämförelser och analyser.

Utredningen erbjöd kommunalförbundet att använda modellen och det av utredningen sammanställda statistikunderlaget för beräkningar av oförändrad ambitionsnivå inom regionens kommuner. Dessutom skulle utredningen svara för de närmare anvisningar som behövdes för att göra beräkningarna.

Kommunalförbundet räknade med att dessa beräkningar kunde bli till nytta för planeringsarbetet i regionen och accepterade det föreslagna samarbetet. Det statistiska underlaget kontrollerades av de berörda kommunerna. Framskrivningarna utfördes sedan av kommunalförbundets kansli i samarbete med Svenska kommunförbundets experter i utredningen.

2 Beskrivning av modellen

Modellen har översiktligt beskrivits i avsnitt 3.3 i huvudtexten med undantag för den del som avser finansiella beräkningar. Sådana beräkningar som bl. a. skall visa behov av skatteuttag, förändringar av finansieringskapital, upplåning och andra finansiella transaktioner har inte ansetts intressanta för KEU när det gäller den oförändrade servicenivån. För Göteborgsregionens kommuner ansågs det däremot önskvärt att såsom ett alternativ för den kommunala planeringen beräkna de finansiella konsekvenserna även för oförändrad service. För en fullständig redovisning av modellens användning i Göteborgsregionen behövs först en beskrivning av hur de finansiella beräkningarna gjorts.

Finansiella beräkningar görs i löpande priser. Eftersom personalkostnader

och andra kostnader utvecklas på olika sätt måste hänsyn härtill tas vid omräkning av dessa poster till löpande priser. Även på intäktssidan är det nödvändigt att räkna med varierande ökningstakt för olika poster. För vissa statsbidrag kan man räkna med en ökningstakt som motsvarar personalkostnadsökningen medan andra statsbidrag och avgifter kan antas öka i takt med prisstegringarna.

När kostnader och intäkter under huvudtitlarna 0–8 räknats om till löpande priser görs beräkningar av vissa poster som tillhör huvudtitel 9, Finansiering, för att få ett fullständigt underlag för de finansiella bedömningarna.

Den största intäktsposten under huvudtitel 9 är kommunalskatten som vid framskrivning under antagande om oförändrad ambitionsnivå kan grundas på oförändrad utdebitering. För beräkning av kommunalskatten och eventuella skatteutjämningsbidrag behövs också en skatteunderlagsprognos.

Bland övriga poster på inkomstsidan kan nämnas intäktsräntor samt speciella skatter och ersättningar m. m. som kan beräknas med ledning av redovisningar för basåret. Dessutom tillkommer de interna inkomstposterna kalkylerad avgift för kompletteringspension samt intern ränteersättning och avskrivningsmedel som ingår i de beräknade årliga kostnaderna under huvudtitlarna 0–8.

Kostnadsräntor, utbetalda pensioner, personalförsäkring m. m. är poster som redovisas på utgiftssidan under huvudtitel 9. Posternas storlek under basåret framgår av finansstatistiken.

För basåret redovisas förändringar av driftkapitalet. Vid framskrivningen kan man bortse från sådana förändringar.

Skillnaden mellan inkomst- och utgiftsposterna för basåret är lika med avskrivningsmedel plus överföringspost mellan driftbudget och kapitalbudget, dvs. den del av skatteintäkterna som disponerats till kapitalutgifter. Detta belopp erhålls som restpost för de år som framskrivningarna omfattar. Beloppet visar vad som kan disponeras till kapitalutgifter för oförändrad servicenivå samt till standardökning med de förutsättningar beträffande skatteunderlagstillväxt, prisutveckling m. m. som framskrivningarna grundas på.

3 Redovisning av vissa resultat

3.1 *Modellens användning i Göteborgsregionen*

För Göteborgsregionens kommuner fanns åldersgrupperade befolkningsprognoser i stor utsträckning. Vissa kompletteringar och bearbetningar gjordes av kommunalförbundets kansli. Det var bl. a. nödvändigt att göra den indelning i åldersgrupper som skulle användas vid framskrivningen av efterfrågan inom olika verksamhetsområden.

I det av KEU sammanställda statistikunderlaget fanns bl. a. uppgifter om prestationer i förhållande till aktuell åldersgrupp som kunde användas vid framskrivningen. Med dessa prestationstal kunde man beräkna hur stora kapacitetstillskott som behövdes för att uppnå oförändrad service när efterfrågegrupperna ökar. För Mölndals kommun visade framskrivningarna t. ex.

att daghemsverksamheten behövde utökas med 10 platser mellan 1972 och 1975 samt med ytterligare 19 respektive 20 platser under de två närmaste femårsperioderna beroende på ökningen av åldersgrupperna 0–6 år.

Flertalet av prestationstalen avsåg verksamheter inom undervisnings- och socialvårdshuvudtitlarna. För dessa verksamhetsområden blev därför redovisningen av kapacitetsförändringar mera omfattande än för andra verksamhetsområden.

Framskrivningarna grundades i många fall på resursanspråk per invånare inom aktuell målgrupp eftersom meningsfulla prestationsmått saknades. Ett exempel är parker och lekplatser där målgruppen ansågs vara tätortsinvånarna. För främst administrativ verksamhet, fastighetsförvaltning och vissa affärsdrivande verksamheter var det inte möjligt att avgränsa någon särskild målgrupp. Framskrivningarna grundades därför på antagandet att resursanspråken förändras i förhållande till totala antalet invånare.

I KEU:s statistikunderlag fanns även priset på de prestationer som framskrivningarna grundades på. Med ledning härav framräknades resursanspråk i absoluta tal.

3.2 *Omräkning till löpande priser och sammandrag av framskrivningarna*

Innan resursanspråken räknades om till löpande priser togs hänsyn till en beräknad lönestegring utöver kompensation för prisstegringar. För denna del av personalkostnadsstegringen beräknades en årlig ökning av löner och arvoden med 4 procent, som normalt motsvarar en ökning om ca 3 procent för de sammanlagda personalkostnaderna. Ett enhetligt tillägg för reallönestegring kunde dock inte baseras på de sammanlagda personalkostnaderna eftersom personalomkostnadspåslaget varierar mellan kommunerna beroende på skilda metoder för redovisning av pensionskostnaderna.

Vid omräkning till löpande priser kalkylerades med 5 procent årlig ökning av bruttokostnaderna. Även för intäkterna räknades med 5 procent årlig ökning. Statsbidragen till grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning beräknades dock öka med 9 procent per år, dvs. samma ökningstakt som för löner och arvoden.

Framskrivningar av kostnader och intäkter under huvudtitlarna 0–8 samt de poster som tillhör huvudtitel 9, Finansiering, redovisades i sammandrag för samtliga kommuner inom Göteborgsregionen samt för regionen totalt. Ett sådant sammandrag för Mölndals kommun framgår av tabell 1. Under huvudtitel 9 redovisas finansiella poster, bl. a. kostnads- och intäktsräntor, som räknats upp med 5 procent per år.

Såsom intern intäkt redovisas kalkylerade avgifter för kompletteringspension enligt de grunder som kommunerna tillämpat 1972. Beloppen särredovisas på inkomstsidan och ingår i personalkostnaderna på utgiftssidan. Dessa avgifter för 1972 framgick av KEU:s statistikunderlag. Med ledning härav beräknades hur kommunerna kalkylerat 1972 års avgifter för kompletteringspension uttryckt i procent av totala löner exklusive löner till lärarpersonal som får statliga pensioner. Vid framskrivningen användes samma procentsats för att beräkna avgifternas storlek.

Kapitaltjänst är också en intern inkomstpost som ingår i kostnaderna

Tabell A2.1 Sammandrag av framskrivningar för Mölndals kommun
Milj. kr. Löpande priser

	1972	1975	1980	1985
Inkomster				
Huvudtitlarna 0–8	83,8	110,0	170,5	255,0
Huvudtitel 9 (Finansiering)	5,8	6,8	8,6	11,0
Kalkylerad avgift för kompletteringspension	2,4	4,0	7,3	12,9
Kapitaltjänst	27,5	34,6	50,9	73,3
Allmän kommunalskatt	95,8	120,6	205,2	341,9
Skatteutjämningsbidrag	1,1			
Minskning av driftkapital	4,9			
	221,3	276,0	442,5	694,1
Utgifter				
Huvudtitlarna 0–8	160,3	206,2	311,2	455,7
Huvudtitel 9 (Finansiering)	8,2	9,5	12,2	15,5
Ökning av driftkapital	19,0			
Skattemedel till kapitalutgifter och standardhöjning	34,2	60,3	119,1	222,9
	221,7	276,0	442,5	694,1

Anm. Differensen mellan totala inkomster och utgifter 1972 beror på att kapitaltjänst som ingår i kostnaderna under huvudtitlarna 0–8 inte kan redovisas med större noggrannhet.

under huvudtitlarna 0–8.

Beräkningarna av kommunalskatteintäkterna och skatteutjämningsbidragen grundades på en skattekraftsökning av 8 procent per år och 1972 års skattesats. Det för Mölndals kommun redovisade skatteutjämningsbidraget för 1972 avser extra bidrag som beviljats p. g. a. 1971 års kommunsammanläggning. Detta bidrag är helt avvecklat 1975.

Förändringar av driftkapitalet redovisas för 1972. Några ytterligare förändringar härav har inte beräknats vid framskrivningen.

De för 1975, 1980 och 1985 redovisade beloppen till kapitalutgifter och standardhöjning utgör restposter och kan även disponeras till sådan standardhöjning som redovisas på driftbudgeten.

3.3 *Beräkningar av genomförd standardhöjning 1972–1975*

Det kan vara av intresse att beräkna hur stor standardhöjning som kan täckas av oförändrade skattesatser och oförändrad avgiftsfinansiering innan en ytterligare utökning av verksamheten övervägs. I tabell 1 redovisade belopp för kapitalutgifter och standardhöjning disponeras i första hand till amorteringar av låneskuld och investeringar för att bibehålla oförändrad standard. Hittills gjorda investeringar måste ersättas i takt med förslitningen. Dessutom måste man för oförändrad servicenivå räkna med investeringar på grund av befolkningsförändringar, exempelvis tillbyggnad av ålderdomshem när antalet pensionärer ökar. Det belopp som sedan återstår kan an-

vändas till standardhöjning.

Vid framskrivningarna antogs att prisstegringen skulle bli 5 procent per år, vilket för perioden 1972–1975 motsvarar 15,8 procent. Den prisstegring som nu kan konstateras är ungefär dubbelt så stor.

Om det skall bli möjligt att beräkna hur stor standardhöjning som genomförts under perioden 1972–1975 är det nödvändigt att ta hänsyn till den verkliga prisutvecklingen. I tabell 2 redovisas framskrivna inkomster och utgifter för 1975 i 1972 respektive 1975 års priser samt inkomster och utgifter enligt 1975 års budget.

De framskrivna beloppen i 1972 års priser har räknats om till 1975 års priser genom tillägg med 32 procent som utgör en sammanvägning av beräknade personalkostnadsökningar med 36 procent och övriga kostnadsstegringar med 30 procent (= konsumentprisindex) för perioden 1972–1975. Vid beräkningen av personalkostnadsökningarna har hänsyn tagits till att man i samband med framskrivningarna gjort ett tillägg till personalkostnaderna i 1972 års priser med 3 procent per år, vilket motsvarar skillnaden mellan den förutsatta skattekraftsstegringen och prisstegringen.

Man kan diskutera noggrannheten av den beräknade genomsnittliga per-

Tabell A 2.2 Sammandrag av framskrivning och budget 1975 för Mölndals kommun
Milj. kr. Löpande priser

	Framskrivning		Budget
	1972 års priser	1975 års priser	
Inkomster			
Huvudtitlarna 0–8	95,0	125,3	119,7
Huvudtitel 9 (Finansiering)	5,9	7,7	5,8
Kalkylerad avgift för kompletteringspension	3,5	4,6	3,8
Kapitaltjänst	29,9	39,5	32,7
Allmän kommunalskatt	104,1	115,9	115,9
	238,4	293,0	277,9
Minskning av driftkapital			11,7
			289,6
Utgifter			
Huvudtitlarna 0–8	170,6	226,5	232,5
Tillägg för personalkostnadsökning utöver prisstegringar	7,5	7,5	
Oförutsedda behov			4,4
Huvudtitel 9 (Finansiering)	8,2	10,8	10,7
Skattemedel till kapitalutgifter och standardhöjning	52,1	48,2	37,1
	238,4	293,0	284,7
Ökning av driftkapital			4,9
			289,6

sonalkostnadsökningen och valet av konsumentprisindex som grund för omräkning av övriga kostnader. Även ökningstakten för statsbidrag och avgifter som avser oförändrad servicenivå kan ifrågasättas. En överslagsmässig omräkning av priserna kan dock anses tillräcklig för dessa beräkningar.

En jämförelse av framskrivningarna och 1975 års budget visar god överensstämmelse på utgiftssidan. Budgetbeloppen för huvudtitlarna 0–8 är om man räknar med anslaget för oförutsedda behov endast 2,9 milj. kr högre än de framskrivna värdena. För huvudtitel 9, Finansiering, är differensen mellan framskrivning och budget endast 0,1 milj. kr.

På inkomstsidan är skillnaden större. De budgeterade inkomsterna under huvudtitlarna 0–8 är 5,6 milj. kr lägre än de framskrivna. Skillnaden mellan budget och framskrivet belopp för finansieringshuvudtiteln är 1,9 milj. kr. Även de kalkylerade avgifterna för kompletteringspension är lägre i budgeten än enligt framskrivningarna, vilket dock saknar betydelse eftersom utgiftssidan påverkas lika mycket. Detsamma gäller kapitaltjänsten.

Sammanlagt är de budgeterade beloppen på inkomstsidan 15,1 milj. kr lägre än framskrivningarna visar. Detta uppvägs delvis av att budgeten på utgiftssidan är 8,3 milj. kr lägre än framskrivningarna. Nettoskillnaden blir således 6,8 milj. kr, vilket motsvarar av skillnaden mellan minskningar och ökningar av driftkapitalet.

Den faktiska ökningen av invånarantalet under perioden 1972–1975 är 882 personer lägre än enligt befolkningsprognosen som framskrivningarna grundats på. Utgifts- och inkomstsidan påverkas härav i lika hög grad. När det gäller skatteintäkterna för 1975 som grundas på antalet invånare inkomståret 1973 är skillnaden mellan prognos och faktiskt antal endast 23 personer. Skatteintäkterna påverkas inte nämnvärt härav. Efter avrundning erhålls samma belopp för skatteintäkter enligt både budget och framskrivningar.

I tabell 3 redovisas en jämförelse mellan framskrivna och budgeterade belopp för 1975.

Tabellen visar att standardhöjningen för perioden 1972–1975 kan beräknas till 17,9 milj. kr med de antaganden som framskrivningarna grundas på (85,6 minus 67,7). Standardhöjningen har finansierats genom nettominskning av driftkapitalet med 6,8 milj. kr och minskning av skattemedel till kapitalutgifter med 11,1 milj. kr (48,2 minus 37,1). Den stora skillnaden mellan skattekraftsstegring och prisstegring har gjort det omöjligt för kommunen att finansiera standardhöjningen med oförändrat skatteuttag. Personalkostnaderna har först förutsatts öka med 3 procent per år. Därefter har samtliga kostnader räknats upp med 32 procent. Skattekraften har endast ökat med 22,2 procent.

Kommunen får dock kompensation för de stora personalkostnadsstegringarna 1974 och 1975 genom ökade skatteintäkter 1976 och 1977.

Prisstegringarnas betydelse framgår också om man jämför beloppen som är avsedda till kapitalutgifter och standardhöjning enligt framskrivningarna i 1972 och 1975 års priser (tabell 2). I 1972 års priser har detta belopp beräknats till 52,1 milj. kr. Motsvarande belopp i 1975 års priser har beräknats minska till 48,2 milj. kr.

Det beräknade beloppet för standardhöjning avser endast driftbudgeten.

Tabell A 2.3 Beräkning av utrymme för standardhöjning 1972–1975. Mölndals kommun
Milj. kr. Löpande priser

	Enligt framskrivning			Enligt budget		
	Utgifter	Inkomster	Netto	Utgifter	Inkomster	Netto
Kostnader och intäkter exkl. kommunalskatt	244,8	177,1	67,7	247,6	162,0	85,6
Skattemedel till kapitalutgifter	48,2		48,2	37,1		37,1
	293,0	177,1	115,9	284,7	162,0	122,7
Framskrivna belopp				293,0	177,1	115,9
				8,3	– 15,1	– 6,8

En standardstegring som finansieras med skatteintäkter sker också när en del av de belopp som överförs till kapitalbudgeten används för standardhöjande investeringar. Dessutom kan standardhöjningar inom ett verksamhetsområde finansieras genom standardsänkning inom ett annat område. För att närmare analysera standardhöjningens omfattning behövs således en redovisning av hur de budgeterade beloppen använts. En sådan redovisning sker i kommunens bokslut.

3.4 *Beräkningar av kapitalbildningen 1972–1975*

För bedömning av kommunernas finansiella situation kan man få viss vägledning genom att analysera kapitalbildningen, dvs. hur stor del av skatteintäkterna och skatteutjämningsbidragen som används till investeringarnas finansiering. I tabell 4 redovisas en beräkning som visar hur dessa poster

Tabell A 2.4 Fördelning av beräknad standardhöjning 1972–1975. Mölndals kommun
Milj. kr. Löpande priser

	Enligt framskrivning	Enligt budget	Standardhöjning 1972–1975
Driftbudgeten			
Nettokostnader exkl. avskrivningar och kommunalskatt	67,7	85,6	17,9
Kapitalbudgeten			
Skattemedel till kapitalutgifter			
– avskrivningsmedel	13,4	11,0	– 2,4
– överföringspost	34,8	26,1	– 8,7
	115,9	122,7	6,8

har utvecklats mellan 1972 och 1975 i Mölndals kommun och hur posterna fördelas mellan driftbudget och kapitalbudget.

Avskrivningarna motsvarar 34 procent av kapitaltjänsten enligt 1975 års budget. Samma procentsats har använts när avskrivningskostnaderna för 1972 års servicenivå beräknats. Vid denna beräkning har förutsatts att avskrivningarna ökar i takt med prisstegringarna. Enligt 1975 års budget redovisas ett något lägre belopp för avskrivningsmedel eftersom avskrivningarna inte beräknats på återanskaffningsvärden.

Den direkta överföringsposten mellan driftbudget och kapitalbudget som kan anses motsvara kommunens kapitalökning visar en betydande negativ utveckling. Räknat i 1975 års priser har kommunens kapitalökning som 1972 uppgick till 34,8 milj. kr reducerats med en fjärdedel under perioden 1972–1975. För driftbudgeten visar beräkningarna en standardstegring med i runt tal 6 milj. kr per år, vilken finansierats med reducerad kapitalökning och nettominskning av driftkapitalet.

4 Erfarenheter

Erfarenheterna från de utförda framskrivningarna visade att fördelning av kostnader och intäkter på gatuförvaltning, statsbidragsberättigade gator och vägar, icke statsbidragsberättigade gator och vägar samt bidrag till enskilda vägar kan medföra problem därför att kommunerna tillämpar olika redovisningsmetoder. Dessutom var flera kommuners uppgifter osäkra ifråga om gatu- och vägnätets omfattning mätt i km gator och vägar. Kompletteringar av uppgifterna blev därför nödvändiga innan de användes för framskrivningarna. Dessa problem kan undvikas om man grundar framskrivningarna på samtliga kostnader och intäkter för gator och vägar i förhållande till antalet tätortsinvånare.

Även för andra verksamhetsgrenar visade erfarenheterna att särredovisning av kostnader och intäkter inte kan göras med tillräcklig noggrannhet. Detta gäller t. ex. daghem och fritidshem. När framskrivningarna på riksnivå bedöms måste man därför räkna med att fördelningen av de beräknade volymförändringarna mellan dessa båda verksamhetsgrenar är osäker. Samma erfarenhet gjordes när det gäller hemhjälp som avser pensionärer, vård av sjuka barn och vikarie för husmor. Därför bör volymförändringarna även redovisas som ett genomsnitt för dessa tre verksamhetsgrenar.

Slutligen bör nämnas att stora skillnader kan förekomma mellan kommunernas redovisningsmetoder framför allt när det gäller kostnader för lokaler och kapitaltjänstkostnader.

Statens offentliga utredningar 1976

Kronologisk förteckning

1. Arbetsmiljölag. A.
2. Bakgrund till förslag om arbetsmiljölag. A.
3. Rapport i psykosociala frågor. A.
4. Internationella konventioner inom arbetarskyddet. A.
5. Säkerhetspolitik och totalförsvar. Fö.
6. Deltidsanställdas villkor. Ju.
7. Deltidsarbete 1974. Ju.
8. Regionala trafikplaner – länsvisa sammanfattningar. K.
9. Sexuella övergrepp. Ju.
10. Skolans ekonomi. U.
11. Bostadsbeskattning II. Fi.
12. Företagens uppgiftslämnande. Fi.
13. Byggnadsindex för husbyggnader och anläggningar. Fi.
14. Kårobligatorium? U.
15. Utbildning i förvaltning inom försvaret. Del 3. Fö.
16. Folkhögskolan. U.
17. Skador i arbetet. A.
18. Lokala trafikföreskrifter m. m. K.
19. Den militära underrättelsetjänsten. Fö.
20. Kultur åt alla. U.
21. Trafikbuller. Del 3. Buller från fritidsbåtar. K.
22. Sveriges export 1975–1980. Bilaga 2 till 1975 års långtidsutredning. Fi.
23. Produktansvar I. Ersättning för läkemedelsskada. Ju.
24. Internationellt patentsamarbete II. H.
25. Internationellt patentsamarbete II. Bilagor. H.
26. Bostadsverket. Samordning-decentralisering. B.
27. Den internationella bakgrunden. Bilaga 1 till 1975 års långtidsutredning. Fi.
28. Vattenkraft och miljö 3. B.
29. Verkstadsindustrins arbetsmarknad. I.
30. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Del I. I.
31. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Del II. I.
32. Spent nuclear fuel and radioactive waste. I.
33. Musiken-människan-samhället. U.
34. Arbetstidsförkortning – när? hur? A.
35. Dryckesförpackningar och miljö. Jo.
36. Anonymitet och tvångsmedel. Ju.
37. Smugglingsbrott och tulltillägg. Fi.
38. Yrkesinriktad rehabilitering. A
39. Hemvist. Fi.
40. Kommunal utveckling. Fi.

Statens offentliga utredningar 1976

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor 1. Deltidsanställdas villkor. [6] 2. Deltidsarbete 1974. [7]
Sexuella övergrepp. [9]
Produktansvar I. Ersättning för läkemedelsskada. [23]
Anonymitet och tvångsmedel. [36]

Försvarsdepartementet

Säkerhetspolitik och totalförsvar. [5]
Utbildning i förvaltning inom försvaret. Del 3. [15]
Den militära underrättelsetjänsten. [19]

Kommunikationsdepartementet

Regionala trafikplaner – länsvisa sammanfattningar. [8]
Lokala trafikföreskrifter. [18]
Trafikbuller. Del 3. Buller från fritidsbåtar. [21]

Finansdepartementet

Bostadsbeskattning II. [11]
Företagens uppgiftslämnande. [12]
Byggnadsindex för husbyggnader och anläggningar. [13]
1975 års långtidsutredning. 1. Sveriges export 1975–1980. Bilaga 2 till 1975 års långtidsutredning. [22] 2. Den internationella bakgrunden. Bilaga 1 till 1975 års långtidsutredning. [27]
Smugglingsbrott och tulltillägg. [37]
Hemvist. [39]
Kommunal utveckling. [40]

Utbildningsdepartementet

Skolans ekonomi. [10]
Kårobligatorium? [14]
Folkhögskolan. [16]
Kultur åt alla. [20]
Musiken-människan-samhället. [33]

Jordbruksdepartementet

Dryckesförpackningar och miljö. [35]

Handelsdepartementet

Patentpolicykommittén. 1. Internationellt patentsamarbete II. [24] 2. Internationellt patentsamarbete II. Bilagor. [25]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsmiljöutredningen. 1. Arbetsmiljölag. [1] 2. Bakgrund till förslag om arbetsmiljölag. [2] 3. Rapport i psykosociala frågor. [3] 4. Internationella konventioner inom arbetarskyddet. [4]
Skador i arbetet. [17]
Arbetstidsförkortning – när? hur? [34]
Yrkesinriktad rehabilitering. [38]

Bostadsdepartementet

Bostadsverket. Samordning-decentralisering. [26]
Vattenkraft och miljö 3. [28]

Industridepartementet

Verkstadsindustrins arbetsmarknad. [29]
Aka-utredningen. 1. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Del I. [30] 2. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Del II. [31] 3. Spent nuclear fuel and radioactive waste. [32] 4.

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen

Nordisk utredningsserie (NU) 1976

Kronologisk förteckning

1. Nordiske naturgasudredninger
2. Maktstrukturer och styrelseformer inom teatern
3. Adult Education
4. Nordisk samarbeide om energisparing i byggsektoren
5. Norden och fackpressen
6. ILO og kvinner i arbeidslivet
7. Aikuiskasvatus Pohjoismaissa
8. Cooperation Agreements between the Nordic Countries
9. Medborgarskap för barn och jämlikhet vid naturalisation
10. Nordisk konvention om gränskommunalt samarbete

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-02963-4
ISSN 0375-250X