

Kommittédirektiv



Översyn av statistikinsamlingen avseende
kommunal ekonomi och verksamhet

Dir.
2007:146

Beslut vid regeringssammanträde den 8 november 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska göra en översyn av insamling och publicering av statistik om ekonomi, personalförhållanden och vissa verksamheter inom kommunsektorn.

Utredaren ska bland annat se över och vid behov föreslå åtgärder när det gäller:

- innehållet i räkenskapssammandraget och landstingens ekonomibokslut, till exempel omfattning, verksamhetsindelning och indelning i kontogrupper,
- ansvarsfördelning för räkenskapssammandragen mellan Statistiska centralbyrån (SCB) och sektorsmyndigheter,
- personalstatistik i kommunsektorn,
- insamling av ekonomisk statistik och personalstatistik från kommunalt finansierad verksamhet som bedrivs av andra utförare än kommuner och landsting,
- arbetet med kvalitetsfrågor vid statistikinsamling från kommuner och landsting,
- tidigare publicering av statistikuppgifter från kommuner och landsting samt
- modernare metoder för insamlingen av statistik från kommunsektorn.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2009.

Bakgrund

Intresset för och användningen av den statistik som regelbundet samlas in om den verksamhet som bedrivs i kommuner och landsting ökar. Från såväl lokal och nationell nivå som EU-nivå ställs i dag högre krav än tidigare på att uppföljning och analys av kommunsektorn ska kunna ske snabbt och med hög kvalitet på underlagen. Staten har ett övergripande ansvar för hela den offentliga sektorn och därmed för att relevant statistik om förhållanden som rör personal, ekonomi och verksamhet i kommuner och landsting finns tillgänglig.

Uppföljning av verksamheten inom den kommunala sektorn görs i flera olika former. De olika sektorsmyndigheterna, t.ex. Skolverket och Socialstyrelsen, har det statistiska publiceringsansvaret och ansvarar för uppföljning inom sina respektive ansvarsområden. Till viss del samlas även uppgifter in från andra utförare, t.ex. privata, ideella och kooperativa utförare av välfärdstjänster som finansieras av kommuner och landsting.

Statistiska centralbyrån (SCB) svarar för insamlingen av uppgifter om kommunernas ekonomi, bland annat genom det årliga räkenskapsammandraget som sedan 1998 är delvis samordnat med sektorsmyndigheternas insamlingar. SCB kommer 2008 att ta över statistikproduktionen av landstingens ekonomibokslut (räkenskapsammandrag) från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). SKL samlar regelbundet in löne- och personalstatistik för kommunsektorn. SKL har även under lång tid arbetat med att publicera nyckeltal för kommunsektorn som baseras både på officiell statistik och egna insamlingar av uppgifter. Ett exempel är databasen Webor som främst innehåller ekonomiska nyckeltal och som har funnits sedan 1999.

Tidigare utredningar

Senast en bred översyn av statistikfrågor inom kommunsektorn genomfördes var 1996 av Utredningen om statens uppgifts-

insamling från kommuner och landsting. Förslagen från utredningen var bl.a. att samordna räkenskapssammandraget för kommunerna med statistikinsamling från Skolverket och Socialstyrelsen, att skapa en kommunal databas med uppgifter från kommunernas och landstingens verksamhet och ekonomi samt att tidigarelägga insamling och publicering av statistiken (Statens uppgiftsinsamling från kommuner och landsting SOU 1996:179). Även om många av utredningens förslag har genomförts kan det konstateras att ytterligare åtgärder behöver vidtas i syfte att förbättra statistikinsamlingen från den kommunala sektorn.

I slutet av 1990-talet tog regeringen initiativ till att skapa en kommunal databas med uppgifter som beskriver vad kommunerna och landstingen gör, hur mycket det kostar och med vilken kvalitet verksamheten bedrivs. En förstudie avslutades under sommaren 2000 och redovisades i rapporten Snabbt och riktigt, utvalt och viktigt (Ds 2000:48).

Regeringen tillsatte därefter en särskild utredare för att hantera den fortsatta utvecklingen av en kommunal databas samt vissa frågor som gäller tvärsektoriell uppföljning och utvärdering av kommunal verksamhet. År 2001 överlämnades betänkandet www.kommundatabas.nu (SOU 2001:75).

För att fortsätta arbetet med utvecklingen av databasen tillsatte regeringen 2002 Rådet för kommunala analyser och jämförelser. Rådet slutredovisade sitt arbete i december 2005, i betänkandet Jämförelsevis – Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting (SOU 2005:110). I betänkandet föreslogs följande i syfte att förbättra insamlandet av statistik inom sektorn:

- Tidigareläggning av statistikinsamlingen från kommuner och landsting och minskad fördröjning av statistikleveranser från statistikansvariga myndigheter till kommundatabasen (KDB) för att möjliggöra publicering av nyckeltal i mars året efter verksamhetsåret, något som skulle förbättra aktualiteten i databasen.
- Åtgärder vidtas när det gäller statistiken om verksamhet som finansieras av kommuner och landsting och genomförs i

alternativa driftsformer, så att detaljeringsgraden motsvarar statistiken om verksamhet som drivs i egen regi.

- De statistikansvariga myndigheterna och SKL vidtar åtgärder så att nyckeltalen om landstingens finanser och verksamhet blir tillgängliga vid samma tidpunkt som motsvarande nyckeltal för kommunerna.

Arbetet med den kommunala databasen permanentades 2006 och bedrivs nu inom Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA), en ideell förening med staten och SKL som medlemmar. RKA konstaterar i promemorian ”Upps snabbning av publiceringstidpunkter i KDB” från den 23 maj 2006 att för att uppnå en tidigareläggning av publiceringen av nyckeltalen i KDB behöver åtgärder vidtas i alla led i produktionsprocessen:

- Statistikansvarig myndighet måste begära in uppgifter tidigare.
- Kommuner och landsting måste prioritera statistiklämnandet.
- Dataleverantörer måste snabba upp granskning och rättningsarbete.
- Statistikansvarig myndighet offentliggör vissa delar av den officiella statistiken tidigare genom successiv publicering av aktuella uppgifter för färdiggranskade kommuner.

Pågående utvecklingsarbete

Den 30 mars 2007 kunde RKA publicera ett stort antal preliminära uppgifter för verksamhetsåret 2006 för åtta kommuner söder om Stockholm som ingår i ett försök med tidigarelagd publicering av uppgifter i Kommundatabasen. Försöket drivs av RKA i samverkan med SCB, Socialstyrelsen och Skolverket. Efter publicering av slutgiltig statistik enligt ordinarie publiceringskalender kommer de preliminära uppgifternas kvalitet att utvärderas.

Socialstyrelsen har fått ett uppdrag från regeringen att utveckla ett nationellt system för öppna jämförelser av kvalitet, kostnader och effektivitet inom vården och omsorgen om äldre (dnr S2006/7202 och S2007/518). Arbetet ska genomföras i samverkan med SKL. Socialstyrelsen ska lämna en första

redovisning senast i december 2007. SKL har redovisat ett antal indikatorer som redan i dag finns tillgängliga och RKA har gjort dessa tillgängliga på kommunnivå i kommundatabasen www.kommundatabas.se.

Uppgifter från räkenskapssammandraget och landstingens ekonomiska statistik utgör ett viktigt underlag till nationalräkenskaperna. Räkenskapssammandragen utgör också ett viktigt underlag för statens uppföljning av kommunernas och landstingens ekonomi.

Efter ett beslut från Europeiska kommissionen 2002 om ytterligare klargörande av rådets förordning (EG) nr 2223/96 av den 25 juni 1996 om det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet i gemenskapen (ENS 95) (EGT L 310, 30.11.1996, s. 1-469 (Celex 31996R2223)) pågår hos SCB ett arbete med utveckling och genomförande när det gäller volymförändringar i produktion av offentliga tjänster med individuell inriktning. Tidigare har endast kostnader använts för att beräkna produktionsvärdet av dessa tjänster.

Behovet av en översyn

Det finns flera drivkrafter bakom behovet att utveckla och förbättra statistiken om kommunsektorn. Behovet av och efterfrågan på de tjänster som produceras i kommunsektorn förväntas öka vilket kan förväntas medföra ökat intresse för produktivitets- och effektivitetsfrågor.

I såväl offentlig sektor i andra länder som privat sektor i Sverige används numera statistik alltmer för att göra jämförelser mellan olika verksamheter. Kraven på detaljeringsgrad och frekvens förändras markant med detta nya sätt att styra och förbättra verksamheterna.

Så kallade Fritt val-reformer, inom till exempel äldre- och handikappomsorgen, och utvärdering av verksamheter som bedrivs av andra utförare än kommuner och landsting ställer större krav på statistikens detaljeringsgrad och frekvens än vad som förekommer i dag. För att underlätta för invånarna att göra

rationella val baserade på fakta är det nödvändigt att det finns aktuell och relevant statistik lättillgänglig.

I Ansvarskommitténs slutbetänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10) föreslås en förändrad statlig styrning av kommunsektorn som skulle medföra att uppföljning och utvärdering blir ett allt viktigare inslag i relationen mellan staten och kommunerna.

Statistikinsamlingen

Efterfrågan på att kunna använda aktuella och relevanta nyckeltal om kommunsektorns verksamheter ökar från olika intressenter. Detta har lett till att mängden statistiska uppgifter som samlas in ökar för varje år. Samtidigt är det sällsynt att insamlingen av andra uppgifter upphör. Detta innebär att den totala mängden uppgifter som samlas in ökar kontinuerligt. Det ställer höga krav på uppgiftslämnarna. Samtidigt möjliggör den tekniska utvecklingen en ökad automatisering av statistikinsamlingen. Det kan också ifrågasättas om det är nödvändigt att samla in uppgifter i den omfattning som görs i dag. Ett sätt att minska den totala bördan för uppgiftslämnarna kan vara att öka användningen av urvalsundersökningar där detta är lämpligt. Ett annat sätt kan vara att i ökad utsträckning använda modern insamlingsteknik.

Den ekonomiska statistiken

I dag är räkenskapssammandraget en sammanhållen produkt men med tre statistikansvariga myndigheter. SCB ansvarar för de övergripande ekonomiska delarna och Socialstyrelsen och Skolverket för de delar som innehåller mer verksamhetsinriktad statistik. Det delade ansvaret har ibland varit svårt att hantera vid förändringar som påverkar flera myndigheters ansvarsområden.

Behov av tidigareläggning

De långa tiderna för insamling, kvalitetsgranskning och publicering av nyckeltal från SCB och sektorsmyndigheterna

minskar aktualiteten och därmed användbarheten. Många kommuner och landsting har i olika sammanhang påtalat att nyckeltaljämförelserna skulle bli betydligt mer användbara, inte minst för de politiska organen, om dessa processer kunde ske snabbare. Regeringens bedömningar av kommunsektorns finanser grundas på de prognoser som görs inom Regeringskansliet. Dessa prognoser baseras i sin tur på utfallet från nationalräkenskaperna och därmed indirekt på kommunernas och landstingens räkenskapssammandrag. Den långa eftersläpningen innebär att prognoserna blir osäkra.

De beräkningar som görs avseende de kommunala utjämningsystemen bygger till stor del på officiell statistik. Syftet med utjämnningen är att ge kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva olika verksamheter. Det är därför viktigt att de statistiska underlagen håller hög kvalitet och att de kommer in i tid för att möjliggöra en tidigareläggning av beräkningarna.

I dag publiceras nyckeltal under perioden juni till oktober året efter verksamhetsåret. Spridningen i tidsåtgång för att ta fram de efterfrågade uppgifterna bland kommunerna är mycket stor. Endast cirka 18 procent av kommunerna klarar att skicka in underlaget enligt SCB:s tidsplan. Den andelen har i princip varit oförändrad under 2000-talet. Vissa kommuner har dock med hjälp av sina datasystemleverantörer snabbat upp processen med att ta fram statistiken från sina redovisningssystem betydligt. Om inlämningen och publiceringen av statistiken görs snabbare skulle kommuner och landsting få planeringsförutsättningar tidigare än vad som i dag är fallet.

Andra utförare än kommuner och landsting

En ökad andel av den verksamhet som kommuner och landsting har ansvaret för produceras av andra utförare. Andelen köpt verksamhet (inklusive kundvalsmodeller) av kommunernas totalkostnader har ökat från cirka 7 procent 1997 till drygt 13 procent 2006. Statistikinsamlingen från andra utförare är inte lika omfattande som för verksamhet i egen regi, vilket försvårar uppföljning och jämförelser.

Kvalitet

För att garantera att regeringens beslutsunderlag när det gäller den kommunala ekonomin är tillförlitliga, måste den officiella statistik som ligger till grund för dessa vara av hög kvalitet.

En rättvisande statistik är även viktig när det gäller att ge underlag för bedömningar av om tillgången till de tjänster som erbjuds och deras kvalitet är likvärdig över landet och mellan enheter.

Uppdraget

Statistikinsamlingen

Utredaren ska göra en översyn av statistikinsamlingen och publiceringen av uppgifter om kommuner och landsting. Utredaren ska lämna förslag till åtgärder som syftar till att statistiken bättre ska kunna användas som underlag för uppföljning, styrning och utveckling av verksamheten och ekonomin både på lokal och nationell nivå. Samtidigt ska insatserna från kommuner och landsting vid insamlingen hållas nere så mycket som möjligt i syfte att begränsa kostnaderna för uppgiftslämnarna. Utredaren ska överväga nyttan med de olika uppgifterna och undersöka ytterligare samordningsmöjligheter när det gäller insamlingen av uppgifter. Hänsyn ska tas till kontinuiteten i förhållande till tidigare insamlade uppgifter. Utredaren ska ta ställning till om ett ökat användande av registerdata kan avlasta kommuner och landsting de manuella rutiner och summeringar som utförs i dag.

Den ekonomiska statistiken

För kommunernas och landstingens räkenskapssammandrag behöver omfattning, verksamhetsindelning och indelning i kontogrupper ses över. Dessutom ska utredaren ta ställning till om kopplingen mellan räkenskapssammandragen och nationalräkenskaperna kan samordnas och förenklas och hur kvaliteten

på SCB:s kvartalsvisa uppgiftsinsamling för kommuner kan förbättras. Utredaren ska också se över och föreslå hur ansvaret för räkenskapsammandraget lämpligast bör fördelas mellan SCB och sektorsmyndigheterna.

Tidigareläggning av publicering

Utredaren ska föreslå lämpliga åtgärder för att få in statistikuppgifter snabbare och för att åstadkomma att uppgifter från kommuner och landsting publiceras tidigare. En åtgärd som kan bidra till snabbare insamling är exempelvis ytterligare uppdelning av räkenskapsammandrag. De åtgärder som föreslås får inte innebära att kravet på hög kvalitet eftersätts.

Även myndigheternas arbete med granskning och bearbetning av statistiken ska undersökas. Här ingår att överväga möjligheterna att publicera preliminär statistik. Särskild vikt ska läggas vid att undersöka möjligheterna att automatisera och standardisera uppgiftsinsamlingen. Vissa kommuner har med hjälp av sina datasystemleverantörer snabbat upp processen med att ta fram statistiken från sina redovisningssystem betydligt. Dessa positiva exempel ska tas till vara.

Utredaren ska undersöka vilka möjligheter till förbättring av t.ex. detaljeringsgrad och frekvens hos den ekonomiska statistiken som skulle kunna genomföras om verksamhetsstatistikens insamlingsmetoder moderniserades och därmed effektiviserades.

Insamling av statistik från kommunalt finansierad verksamhet som bedrivs av andra utförare än kommuner och landsting

Utredaren ska göra en översyn av insamlingen av ekonomisk statistik och personalstatistik från verksamhet som är kommunalt finansierad men som bedrivs av andra utförare än kommuner och landsting, samt föreslå åtgärder i syfte att öka möjligheterna till jämförelser. Särskild vikt ska läggas vid att uppgiftslämnandet, särskilt för andra utförare som bedriver verksamhet i mindre skala, hålls nere och inte blir

administrativt betungande. Utredaren ska även belysa de juridiska aspekter som kan vara förknippade med insamling av uppgifter från andra utförare än kommuner och landsting.

Statistikens kvalitet

Det finns brister i dagens kvalitetssäkring av de stora statistikinsamlingarna från kommunsektorn. Utredaren ska kartlägga det kvalitetsarbete som bedrivs samt överväga och föreslå lämpliga åtgärder för kvalitetssäkringen vid statistikinsamling från kommuner och landsting. Utredaren ska också ta ställning till om förändrade redovisningsregler och en obligatorisk kontoplan för kommuner och landsting kan förbättra kvaliteten på den ekonomiska statistiken. Utredaren ska även ta ställning till om det bör införas en möjlighet att begära in verifiering av lämnade uppgifter, exempelvis genom revisorsintyg i särskilt tveksamma fall.

Personalstatistik

I dag finns flera olika källor för uppgifter om personalförhållandena i kommunsektorn, t.ex. Arbetskraftsundersökningen (AKU), kortperiodisk sysselsättningsstatistik och SKL:s novembermätningar. Utredaren ska se över personalstatistiken och lämna förslag till åtgärder för att samordna och förbättra statistiken på detta område.

Övrigt

Krav från EU på uppgiftsinsamling från kommunsektorn eller på nationell statistik som berör sektorn och hur dessa krav kan hanteras ska klargöras.

Utredaren ska bedöma behovet av en utvidgad könsuppdelning av statistiken.

Utredarens arbete bör bedrivas i nära kontakt med andra utredningar som har betydelse för uppdraget och med berörda intressenter.

Utredaren ska göra de internationella jämförelser som anses befogade och särskilt beakta förhållandena i länder som är jämförbara med Sverige.

Utredaren har möjlighet att tillsätta en eller flera referensgrupper med god insikt i kommunala och kommunal-ekonomiska förhållanden.

Utredaren ska göra en beräkning av den samlade kostnadsförändring som följer för uppgiftslämnarna till följd av de förslag som lämnas.

Ändringar i lagstiftning

Utredaren ska lämna de författningsförslag som översynen och övervägandena ger anledning till.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2009.

Det står utredaren fritt att redovisa delresultat av sitt arbete under arbetets gång.

(Finansdepartementet)