

Allmänna bidrag till kommuner

25



Förslag till statsbudget för 1999

Allmänna bidrag till kommuner

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Lagförslag	7
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting.....	7
3	Allmänna bidrag till kommuner.....	8
3.1	Omfattning	8
3.2	Utgiftsutvecklingen.....	8
3.3	Utvecklingen inom kommunsektorn.....	9
3.3.1	Utvecklingen de senaste åren.....	9
3.3.2	Planerade åtgärder med anledning av ökade statsbidrag åren 1998 och 1999	10
3.3.3	Uppföljning av överenskommelsen mellan regeringen samt Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.....	10
3.3.4	Andra förslag som riktas mot kommuner och landsting.....	11
3.3.5	Regeringens slutsatser	11
3.3.6	Den kommunala ekonomin de närmaste åren	12
3.4	Anslag.....	12
A1	Generellt statsbidrag till kommuner och landsting	12
A2	Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting ..	14
A3	Statligt utjämningsbidrag till kommuner och landsting	15
A4	Bidrag till Rådet för kommunal redovisning	16
A5	Bidrag till kommuners och landstings skatteinkomster år 1997.....	16
3.5	Övriga kommunala frågor.....	17
3.5.1	Beräkning av generellt statsbidrag vid ändring i rikets indelning i kommuner och landsting	17

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting,
2. för budgetåret 1999 anvisar anslagen under utgiftsområde 25 *Allmänna bidrag till kommuner* enligt följande uppställning.

Anslagsbelopp

Tusental kronor

Anslag	Anslagstyp	
A1 Generellt statsbidrag till kommuner och landsting	ramanslag	78 680 000
A2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting	reservationsanslag	1 014 000
A3 Statligt utjämningsbidrag till kommuner och landsting	obetecknat anslag	21 270 000
A4 Bidrag till Rådet för kommunal redovisning	obetecknat anslag	700
A5 Bidrag till kommuners och landstings skatteinkomster år 1997	obetecknat anslag	2 600 000
Summa		103 564 700

2 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting skall införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §

Ändras indelningen av kommuner eller landsting, beräknas bidraget på grundval av den indelning som gäller vid bidragsårets ingång.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

3 Allmänna bidrag till kommuner

3.1 Omfattning

Utgiftsområdet omfattar merparten av statens utgifter för bidrag till kommuner och landsting. Bidragen lämnas dels i form av ett allmänt finansiellt stöd till kommuner och landsting, dels i form av bidrag för att åstadkomma likvärdiga ekonomiska förutsättningar mellan kommuner respektive landsting. Utgiftsområdet omfattar också ett bidrag för särskilda insatser i vissa kommuner och landsting.

I tabellen nedan redovisas den beräknade sammanlagda utgiftsnivån för utgiftsområdet med hänsyn tagen till en höjning av statsbidragen om 4 000 miljoner kronor för vardera åren 1999 och 2000 som aviserades i 1998 års budgetproposition (prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:FiU1, rskr. 1997/98:35). I denna proposition aviserar regeringen ett ytterligare resurstillskott till kommuner och landsting med 2 000 miljoner kronor år 2001. Beslutade och aviserade tillskott innebär i förhållande till 1996 års nivå en höjning av statsbidragen med 22 000 miljoner kronor år 2001. Vid beräkningen av utgiftsramen har hänsyn tagits till de regleringar som föreslås till följd av finansieringsprincipen och överenskommelsen från våren 1998 mellan regeringen och politiska företrädare för Svenska Kommunförbundet samt Landstingsförbundet om den kommunala ekonomin för åren 1998 och 1999.

Hänsyn har även tagits till den engångsvisa ersättning om högst 2 600 miljoner kronor som utgår till kommuner och landsting under år 1999 som tidigare i 1997 års ekonomiska vårproposition (prop. 1996/97:150) utlovats av regeringen om summan av de slutliga kommunalskattemedlen för år 1997 understiger summan av de preliminära kommunalskattemedlen.

3.2 Utgiftsutvecklingen

Utgiftsutvecklingen

Miljoner kronor (löpande priser)

Utfall 1997	Anslag 1998 ¹	Utgifts- prognos 1998	Förslag anslag 1999	Beräknat anslag 2000	Beräknat anslag 2001
87 330	97 299	97 319	103 565	105 087	107 267

¹ Inklusive beslut till följd av förslag till tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1998 i den ekonomiska vårpropositionen.

Verksamhetsutfall och ekonomiskt utfall

Utvecklingen av de offentliga finanserna har möjliggjort en betydande ökning av statsbidragen till kommuner och landsting. Förutsättningarna för en positiv utveckling av kvaliteten i skolan, vården och omsorgen har därmed förbättrats. Det är av stor vikt att denna utveckling fortsätter och att de utökade statsbidragen också framöver används till skolan, vården och omsorgen. De ökande behoven av kommunal service på grund av demografiska förändringar ställer emellertid krav på ett fortsatt omstruktureringsarbete i kommuner och landsting.

Förändringar

Riksdagen beslutade enligt regeringens förslag i den ekonomiska vårpropositionen (prop. 1997/98:150, bet. 1997/98:FiU20, rskr. 1997/98:319) om ytterligare tillskott till kommuner och landsting om 4 000 miljoner kronor för år 1998, utöver den höjning som beslutades i samband med 1998 års budgetproposition. I denna proposition aviserar regeringen ett ytterligare resurstillskott till kommuner och landsting med 2 000 miljoner kronor år 2001. Beslutade, föreslagna och avise-

rade tillskott innebär i förhållande till 1996 års nivå en höjning av statsbidraget med 22 000 miljoner kronor år 2001.

Regeringen föreslår också förändringar av den statliga inkomstskatten under år 1999. Detta innebär att kommuner och landsting tillförs ytterligare 1 300 miljoner kronor i skatteinkomster för att täcka kostnader som kan leda till att utrymmet för skola, vård och omsorg minskar. Ett exempel på sådana kostnader är de engångsvisa retroaktiva pensionsutbetalningarna till följd av Arbetsdomstolens dom om det kommunala pensionsavtalet (Dom nr 109/98).

Mål

Målet för utgiftsområdet är att så långt det är möjligt skapa goda och likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommunerna och landstingen att uppnå de nationella målen inom olika verksamheter.

Prioriteringar

De ökade statsbidragen om 4 000 miljoner kronor jämfört med år 1998 och de under år 1999 utökade skatteinkomsterna bidrar till att ge kommunerna och landstingen väsentligt förbättrade förutsättningar att satsa på en utvecklad och förbättrad skola, att minska väntetiderna i hälso- och sjukvården, att vidta betydande förbättringar inom äldreomsorgen och att samtidigt uppnå ekonomisk balans år 2000. Genom de förstärkta statsbidragen och skatteinkomsterna ökar också förutsättningarna för att trygga många kommunala arbetstillfällen.

Ramen för år 1999

För år 1999 ökas ramen för utgiftsområdet med 6 246 miljoner kronor jämfört med år 1998. Förutom det ökade tillskottet påverkas ramen av regleringar i enlighet med finansieringsprincipen, en engångsvis ersättning med anledning av den slutliga regleringen av 1997 års skatteinkomster samt regleringar i enlighet med överenskommelsen med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet avseende åren 1998 och 1999.

3.3 Utvecklingen inom kommunsektorn

3.3.1 Utvecklingen de senaste åren

Kommunsektorns ekonomiska förutsättningar påverkas i hög grad av den samhällsekonomiska utvecklingen. Det finns ett nära samband mellan den samhällsekonomiska utvecklingen, det statsfinansiella läget och kommunsektorns ekonomi. Den statliga budgetsaneringen har indirekt fått effekter även på kommunsektorn. Sedan början av 1990-talet har kommunsektorns resurser sammantaget minskat med drygt 2 procent. Antalet anställda har minskat med ca 9 procent. Samtidigt har köp av material och tjänster ökat i volym.

De enskilda kommunernas och landstingens ekonomiska situation varierar emellertid kraftigt. Många kommuner och landsting har genom omprövningar och en effektivisering av verksamheten uppnått balans mellan intäkter och kostnader. Andra kommuner och landsting måste fortsätta arbetet med att anpassa sina kostnader för att nå ekonomisk balans. För att möta de ökande behoven av kommunal verksamhet och bl.a. motverka skattehöjningar i kommuner och landsting har regeringen föreslagit och aviserat betydande tillskott till kommuner och landsting för åren 1997–2001.

Riksdagen har även beslutat att förlänga lagen (1996:1061) om minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting att gälla även för år 1999.

Sedan år 1996 disponerar regeringen medel för bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting. En stor del av de medel som regeringen disponerar har fördelats till kommuner för flyktingkostnader, för omstruktureringsprojekt och för förebyggande hiv/aidsverksamhet i kommuner och landsting samt till kommuner med en svår ekonomisk situation.

I samband med den ekonomiska vårpropositionen överlämnades en skrivelse till riksdagen med en översiktlig redovisning av hur den kommunala verksamheten har utvecklats i förhållande till de nationella mål som statsmakterna satt upp för vissa verksamhetsområden (skr. 1997/98:155, bet. 1997/98:FiU26, rskr. 1997/98:310).

3.3.2 Planerade åtgärder med anledning av ökade statsbidrag åren 1998 och 1999

Regeringen har i olika sammanhang betonat vikten av att kommuner och landsting använder de ökade statsbidragen i enlighet med de prioriteringar som regeringen givit uttryck för och tillfört resurser till de för välfärden och framtiden så viktiga verksamheterna skola, vård och omsorg. Statistiska centralbyrån har på uppdrag av regeringen under sommaren 1998 genomfört en enkätundersökning i samtliga kommuner och landsting i syfte att följa upp de satsningar som regeringen gjort på kommuner och landsting. Resultaten av enkäten visar att den allra största delen av statsbidragsökningarna används till skolan, vården och omsorgen. I 7 av 10 kommuner har de höjda statsbidragen minskat besparingarna år 1998 inom de prioriterade områdena och i närmare 5 av 10 kommuner säger man att det skett en utökning inom barnomsorgen, äldreomsorgen och skolan. Dessutom görs ökade satsningar inom både primär- och länssjukvården i över hälften av landstingen i år.

Av den redovisade undersökningen framgår att ökningen av statsbidragen även lett till en ökad sysselsättning.

Både denna enkätundersökning och den som genomfördes av regeringen år 1997 bekräftar regeringens uppfattning om att de ökade statsbidragen till allra största delen används i kärnverksamheterna.

De ökade statsbidragen ger kommuner och landsting förbättrade ekonomiska förutsättningar att uppnå det lagstadgade kravet på en ekonomi i balans till år 2000. Under våren 1999 har regeringen också för avsikt att lägga förslag till förändringar av utjämningsystemet. Det kan trots detta finnas enskilda kommuner och landsting som av olika skäl kan få svårt att klara balanskravet. Regeringen kommer att genomföra ett fördjupat analysarbete rörande hur den ekonomiska situationen utvecklas i kommuner och landsting inför vårens förslag om den kommunala ekonomin år 2000.

Det omstrukturerings- och besparingsarbete som pågått i kommuner och landsting har inneburit att situationen på arbetsmarknaden för bl.a. vård- och omsorgspersonal har förändrats. Arbetet med att få ekonomin i balans har inneburit att antalet sysselsatta i kommuner och landsting minskat. Kommunerna och landstingens ekonomiska förutsättningar har de senaste åren för-

bättrats. Därigenom har behoven av att minska antalet sysselsatta förändrats. Antalet nyanmälda platser i kommuner och landsting ökar nu snabbt. Utvecklingen tyder på ett ökat rekryteringsbehov av bl.a. lärare, läkare, sjuksköterskor och omvårdnadspersonal. Denna utveckling intensifieras framför allt till följd av de kommande stora pensionsavgångarna i kombination med en demografiskt betingad behovsökning i verksamheterna. För att motverka en framtida bristsituation inom bl.a. vård- och omsorgsyrsken har regeringen tillsatt en kommission i syfte att kartlägga utbildningsbehoven samt föreslå åtgärder för att underlätta rekrytering av personal till vård- och omsorgssektorn.

Regeringen har också i samarbete med Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och arbetsmarknadens parter tillsatt en arbetsgrupp som skall kartlägga personalförsörjningen och utbildningsbehoven inom äldreomsorgen.

Även läraryrket påverkas de närmaste åren av stora pensionsavgångar. Utbildningsdepartementet, Svenska Kommunförbundet, Läraryrksförbundet, Lärarnas riksförbund och Skolledarna har i augusti 1998 avgivit en avsiktsförklaring om åtgärder för att främja läraryrkets utveckling.

3.3.3 Uppföljning av överenskommelsen mellan regeringen samt Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet

Regeringen och de politiska företrädarna för Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet träffade våren 1998 en överenskommelse om riktlinjer som bör gälla för den kommunala ekonomin under åren 1998 och 1999. Överenskommelsen är en förlängning av den överenskommelse som regeringen och förbunden slöt våren 1996. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har vid överläggningar med regeringen inför denna budgetproposition bl.a. aktualiserat vissa frågor med anledning av finansieringsprincipens tillämpning. Förbunden har vidare redovisat de ekonomiska effekterna till följd av Arbetsdomstolens dom (Dom nr 109/98) om det kommunala pensionsavtalet. Avtalet medförde reducerade pensioner från och med år 1993. Då Arbetsdomstolen ogiltigförklarade detta avtal måste kommuner och landsting betala ut retroaktiva pensioner.

Förbunden har även framhållit behovet av en översyn av det s.k. kommunkontosystemet.

I avsnitt 3.4 redovisas sådana förslag som skall regleras i enlighet med finansieringsprincipen och överenskommelsen som påverkar anslagsnivån på det generella statsbidraget till kommuner och landsting.

3.3.4 Andra förslag som riktas mot kommuner och landsting

Det finns flera satsningar inom andra områden som har positiva effekter för kommuner och landsting.

I regeringens storstadspolitiska proposition (prop. 1997/98:165) föreslås att lokala utvecklingsavtal skall tecknas av stat och kommun för de utsatta bostadsområdena. Vidare avsätts medel för förstärkning av utbildningen för barn och ungdomar samt vuxna i storstadsregionerna.

Riksdagen antog i juni år 1998 regeringens förslag till Nationell handlingsplan för äldrepolitiken (prop. 1997/98:113, bet. 1997/98:SoU24, rskr. 1997/98:307). Förslagen innebär bl.a. ett ökat stöd till anhöriga, en satsning på fortbildning av personer i ledande funktioner samt ökade medel till forskning. För att genomföra dessa förslag föreslås att utgiftsområde 9 tillförs 300 miljoner kronor år 1999.

Ett tillfälligt bidrag för äldreboende m.m. infördes i samband med den ekonomiska vårpropositionen för 1998. Ytterligare 150 miljoner kronor föreslås år 1999. Regeringen fortsätter prioriteringen av arbetet med att stärka utbildningens kvalitet och att säkra likvärdigheten i skolan. Ett tiopunktsprogram med detta syfte skall genomföras. Ett IT-program för skolan genomförs till en kostnad av ca 1 500 miljoner kronor under perioden 1999 till 2001.

Riksdagen beslutade i samband med 1998 års budgetproposition om lokala investeringsprogram för att främja en ekologiskt hållbar utveckling. Stödet för år 1999 uppgår till knappt 1 500 miljoner kronor.

3.3.5 Regeringens slutsatser

I enlighet med vad som aviserades i 1998 års budgetproposition anser regeringen att det finns samhällsekonomiska förutsättningar att höja statsbidragen till kommuner och landsting med 4 000 miljoner kronor år 1999. Genom tillskottet skapas goda förutsättningar att förstärka kvaliteten i skola, vård och omsorg. Vidare bör till-

skottet ge möjligheter för kommuner och landsting att behålla sin personal och i många fall även öka antalet sysselsatta. De utökade statsbidragen underlättar det fortsatta omstruktureringsarbetet som pågår i kommuner och landsting samtidigt som förutsättningarna att uppnå ekonomisk balans år 2000 förbättras.

Tillskottet bör även underlätta för kommuner och landsting att möta de ökande behoven av kommunal verksamhet, främst inom äldreomsorg och skola, som följer av den demografiska utvecklingen. Kommuner och landsting har under senare tid fått kostnader som kan leda till att utrymmet för skola, vård och omsorg minskar. Ett exempel på sådana kostnader är de retroaktiva pensionsutbetalningarna som kommuner och landsting måste göra med anledning av Arbetsdomstolens dom om det kommunala pensionsavtalet. Regeringen föreslår därför att kommuner och landsting tillfälligt skall tillföras ytterligare skattemedel. Enligt gällande skatteregler betalar alla skattskyldiga med förvärvsinkomster ett fast belopp om 200 kronor i statlig inkomstskatt utöver den skatt som beror på inkomstens storlek. Regeringen föreslår att denna statliga inkomstskatt inkomståret 1999 överförs till kommuner och landsting. För de ökade kostnaderna och för övriga krav som ställts för år 1999 tillförs kommuner och landsting totalt 1 300 miljoner kronor i ytterligare skatteinkomster. Fördelningen mellan kommuner och landsting bör ske på så sätt att av de ökade skatteinkomsterna skall 66,5 procent tillfalla kommunerna och 33,5 procent landstingen.

Regeringen aviserade i samband med förslaget om en förlängning av lagen om minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting att det kan finnas kommuner och landsting som befinner sig i en exceptionellt svår ekonomisk situation beroende på att de har en relativt låg skattesats. Regeringen har emellertid funnit att de kommuner som begärt undantag från lagen inte befinner sig i en sådan situation som skulle kunna föranleda ett undantag.

Regeringen gör bedömningen att det även fortsättningsvis finns behov av särskilda medel för kommuner och landsting med en särskilt svår ekonomisk situation. En stor del av de medel som avsätts framöver för bidrag till särskilda insatser behövs för att stödja kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet. En särskild delegation har därför inrättats för att handlägga sådana ärenden.

Det s.k. kommunkontosystemet infördes år 1996 och innebär att kommuner och landsting får ersättning för sådan mervärdesskatt som de inte har rätt att dra av i det ordinarie mervärdesskattesystemet. Under den tid som systemet varit i kraft har olika problem aktualiserats. Regeringen anser därför att det nu finns anledning att göra en översyn av hur systemet har fungerat och avser därför att tillkalla en särskild utredare. En av de frågor som bör analyseras är effekten av den kommunala finansieringen mot bakgrund av systemets ökade omslutning. Regeringen avser att återkomma i denna fråga under år 1999.

3.3.6 Den kommunala ekonomin de närmaste åren

Nedan redogörs i korthet för den bedömning av den kommunala sektorns finansiella utveckling under åren 1998–2001 som redovisas närmare i bilagan Svensk ekonomi. I bilagan framgår de samhällsekonomiska förutsättningarna för beräkningen. I övrigt bygger beräkningen på de förutsättningar som har angivits i det föregående.

Utvecklingen kan sammanfattas i följande tabell.

Tabell 3.2 Kommunsektorns finanser¹

Miljarder kronor (löpande priser)

	1997	1998	1999	2000	2001
Inkomster	411,3	441,2	462,6	480,8	497,3
Skatter	294,4	300,5	311,2	325,1	337,6
Statsbidrag ²	60,2	81,6	91,2	94,1	96,2
Övrigt	56,6	59,1	60,1	61,7	63,5
Utgifter	418,5	441,1	456,1	474,8	490,6
Transfereringar	78,2	90,7	92,4	94,7	96,2
Konsumtion	315,1	329,2	341,5	355,5	368,9
volymförändring %	-0,7	1,7	0,9	0,6	1,0
Investeringar	25,2	21,2	22,2	24,6	25,6
Finansiellt sparande	-7,2	0,2	6,5	6,1	6,7

¹ Inkomster och utgifter redovisas exklusive statligt utjämningsbidrag och statlig utjämningsavgift.

² Redovisas fr.o.m. 1996 netto efter avdrag för kommunernas och landstingens tillskott till det kommunala mervärdesskattesystemet.

3.4 Anslag

A1 Generellt statsbidrag till kommuner och landsting

Tabell 3.3

Tusental kronor (löpande priser)

1997	Utfall	65 981 107	Anslags-sparande	7 000
1998	Anslag	74 911 400	Utgifts-prognos	74 918 400
1999	Förslag	78 680 000		
2000	Beräknat	82 736 000		
2001	Beräknat	84 916 000		

Syftet med bidraget är att utgöra ett allmänt finansiellt stöd till verksamhet i kommuner och landsting. Bidraget skall dessutom vara ett instrument för att genomföra ekonomiska regleringar mellan staten och kommuner respektive landsting. Anslaget fördelas i relation till kommunens eller landstingets invånarantal. En mindre del av bidraget till kommuner fördelas utifrån åldersbaserade kriterier.

Regeringens överväganden

I enlighet med vad som angavs i den ekonomiska vårpropositionen föreslår regeringen att de generella statsbidragen till kommuner och landsting för år 1999 höjs med 4 000 miljoner kronor. Av detta tillskott samt en överföring från anslaget A2 om 200 miljoner kronor föreslås att 2 550 miljoner kronor fördelas till kommunerna och 1 650 miljoner kronor till landstingen i generell tillskott. För att möta de ökande behoven inom skolan och omsorgen till följd av demografiska förändringar föreslår regeringen att 50 procent av det extra tillskottet till kommunerna för år 1999 fördelas efter åldersrelaterade kriterier.

Regleringar enligt finansieringsprincipen

Från år 1997 ingår *kompensation* till kommuner respektive landsting *avseende pensioner* och andra trygghetsförmåner till lärare, skollärdare och syokonsulenter i de generella statsbidragen (prop. 1995/96:150, bet. 1995/96:FiU10, rskr. 1995/96:304). Kompensationen till kommunerna skall årligen öka fram till år 2005.

Fr.o.m. år 1999 får kommunerna det primära ansvaret för *unga lagöverträdare* (prop. 1997/98:96, bet. 1997/98:JuU21, rskr. 1997/98:275), vilket beräknas öka kostnaderna för socialtjänstens

verksamhet med ca 8 miljoner kronor. Anslaget bör därför höjas med motsvarande belopp.

Fr.o.m. den 1 oktober 1998 har kommunerna fått ett utökat ansvar för att hjälpa föräldrar att träffa avtal om *vårdnad, boende och umgänge* innan de vidtar rättsliga åtgärder vid skilsmässor och separationer (prop. 1997/98:7, bet. 1997/98: LU12, rskr. 1997/98:229, 1997/98:230). Förslaget innebär att kommunernas kostnader beräknas öka med ca 12 miljoner kronor år 1999 och 8 miljoner kronor de följande åren.

Med anledning av regeringens förslag om att *uttagsbeskattningen slopas* för *vissa kommunala fastigheter* fr.o.m. den 1 juli 1998 (prop. 1997/98: 153, bet. 1997/98:FiU28, rskr. 1997/98: 311) sänktes det generella statsbidraget till kommunerna med 15 miljoner kronor för år 1998. Detta innebär att det generella bidraget bör sänkas med ytterligare 15 miljoner kronor för år 1999 eftersom de kommunala utgifterna per helår beräknas minska med 30 miljoner kronor till följd av förslaget.

Den 1 januari överfördes kostnadsansvaret för *förbrukningsartiklar vid inkontinens* från staten till landstingen vad avser brukare med eget boen-

de och från staten till kommunerna vad avser brukare i särskilt boende. Denna överföring medförde att det generella statsbidraget höjdes med 1 400 miljoner kronor fr.o.m. år 1998 och fr.o.m. år 1999 bör kompensationen höjas med ytterligare 126 miljoner kronor.

Med anledning av fördelningen av den år 1996 gjorda regleringen av kompensationen till kommunsektorn för de höjda *arbetsgivaravgifterna* för att finansiera *medlemsavgiften till EU* föreslås att 200 miljoner kronor förs från landstingens anslagspost till kommunernas anslagspost.

Till följd av att Malmö kommun under år 1998 har låtit Malmöhus läns landsting utföra viss verksamhet som kommunen ansvarar för bör en reglering göras i det s.k. kommunkontosystemet. Medel motsvarande landstingets ersättning för ingående mervärdesskatt för dessa verksamheter bör föras från kommunkontot till landstingskontot. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet är överens om att en sådan reglering bör göras. Beloppet beräknas uppgå till ca 150 miljoner kronor.

Tabell 3.4 Anslagsnivå för generellt statsbidrag till kommuner och landsting

Miljoner kronor (löpande priser)

	Kommuner			Landsting			Kommuner och landsting
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	2001
Anslagsnivå 1998 ¹ (inkl. tilläggsbudget)	57 733	57 733	57 733	17 528	17 528	17 528	75 261
<i>Regleringar enligt finansieringsprincipen</i>							
Lärarpensioner	100	260	440				440
Unga lagöverträdare	8	8	8				8
Vårdnad, umgänge och boende	12	8	8				8
Kommunala mervärdesskattesystemet	-15	-15	-15				-15
Förbrukningsartiklar inkontinens	63	63	63	63	63	63	126
<i>Skatteunderlagsregleringar</i>							
Höjning av reducerat basbelopp	-675	-675	-675	-337	-337	-337	-1 012
<i>Övrigt</i>							
EU-avgift omföring	200	200	200	-200	-200	-200	0
Tillskott ² invånarbaserat	1 275	2 395	2 395	1 650	3 310	3 310	5 705
Tillskott ² åldersrelaterat	1 275	2 395	2 395				2 395
Tillskott år 2001 ³							2 000
Summa	59 976	62 372	-	18 704	20 364	-	84 916

¹ Justerad för reglering av sjömansskatt och felräkning 1997 i utjämningsystemet (Örebro).

² Fördelningen mellan kommuner och landsting åren 2000 och 2001 av tillskottet om 4 000 miljoner kronor är preliminär. Nuvarande bestämmelser om åldersrelaterade bidrag gäller endast för åren 1997-2000. Beräkningstekniskt görs dock samma fördelning för år 2001 som för år 2000.

³ Regeringen avser att återkomma senast i samband med 2000 års ekonomiska vårproposition med fördelning av det aviserade tillskottet om 2 000 miljoner kronor år 2001.

Förändringar av det kommunala skatteunderlaget

I den ekonomiska vårpropositionen (prop. 1997/98:150, bet. 1997/98:FiU20, rskr. 1997/98:319) föreslog regeringen att det reducerade basbeloppet som används vid beräkningen av pensioner höjs med en procentenhet år 1999 och ytterligare en procentenhet år 2000. I denna proposition föreslås att det reducerade basbeloppet höjs med två procentenheter redan år 1999. Detta innebär att de kommunala skatteinkomsterna ökar med 1 012 miljoner kronor. I enlighet med överenskommelsen mellan regeringen och politiska företrädare för de båda kommunförbunden bör därför det generella statsbidraget sänkas i motsvarande mån.

Regeringen föreslog i propositionen Transportpolitik för en hållbar utveckling (prop. 1997/98:56) att fordonsskatten för bussar skall höjas den 1 januari 1999. För att motverka kostnadsökningar inom lokal och regional busstrafik bör landsting och kommuner kompenseras. Ikraftträdandet för fordonsskattehöjningen blir emellertid något fördröjt eftersom den närmare konstruktionen av fordonsskattehöjningen fortfarande utreds. Regeringen avser att återkomma i frågan under våren 1999.

De ekonomiska effekterna för kommuner och landsting av den beslutade ålderspensionsreformen kan genom den tillfälliga förändringen av den statliga inkomstskatten år 1999 anses vara beaktad. Pensionsreformen är emellertid inte genomförd i sin helhet.

Regeringen föreslår att anslaget för år 1999 uppgår till 78 680 miljoner kronor.

Andra förändringar som påverkar bidragsnivån för åren efter 1999

Regeringen anser att det samhällsekonomiska utrymmet medger att statsbidragen till kommuner och landsting ökas med ytterligare 2 000 miljoner kronor år 2001. Beslutade och aviserade tillskott innebär i förhållande till 1996 års nivå en höjning av statsbidragen med 22 000 miljoner kronor år 2001. Ett flertal kommunalekonomiska frågor är aktuella under kommande år varvid denna resursökning kan utgöra en delfinansiering.

A2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting**Tabell 3.5***Tusental kronor (löpande priser)*

1997	Utfall	646 928	Ingående reservation	353 982
1998	Anslag	1 136 600 ¹	Utgifts-prognos	640 100
1999	Förslag	1 014 000		
2000	Beräknat	1 080 000		
2001	Beräknat	1 080 000		

¹ Varav 400 000 tkr på tilläggsbudget i samband med den ekonomiska vårpropositionen 1998.

Syftet med anslaget för Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting är att kunna utgöra ett stöd till kommuner och landsting som på grund av speciella omständigheter kan hamna i en särskilt svår ekonomisk situation. Vid ingången av år 1998 fanns 1 091 miljoner kronor på anslaget varav 354 miljoner kronor var en ingående reservation. I enlighet med förslag i den ekonomiska vårpropositionen höjdes anslaget för år 1998 med 400 miljoner kronor till totalt 1 137 miljoner kronor. I denna proposition på tilläggsbudget föreslås att anslaget minskas med 20 miljoner kronor.

Regeringen har i enlighet med riksdagens beslut inrättat en särskild delegation (Bostadsdelegationen) för att från och med den 1 juli 1998 tillfälligtvis hantera frågor om stöd till kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet (prop. 1997/98:119, bet. 1997/98:BoU10, rskr. 1997/98:306). Beslut har även fattats om att Bostadsdelegationen under andra halvåret 1998 skall förfoga över 500 miljoner kronor av anslaget för bidrag till särskilda insatser. Inom denna ram finansieras även Bostadsdelegationens förvaltningskostnader.

Under de första åtta månaderna av år 1998 har totalt 50 kommuners och landstings ansökningar om bidrag för särskilda insatser behandlats av regeringen. Till den nybildade Bostadsdelegationen har 31 ansökningar överförts. Efter prövning har regeringen beslutat om bidrag till särskilda insatser i 4 kommuner. Bland dessa ingår bidrag om 159 miljoner kronor till Bjuvs kommun i enlighet med ett särskilt avtal mellan staten och Bjuvs kommun. Avtalet innebär att staten och kommunen gemensamt enats om en lösning av kommunens mycket svåra ekonomiska situation genom en långsiktigt hållbar lösning avseende kommunens bostadsföretag. Trosa kommun har

beviljats bidrag om 6,1 miljoner kronor för att täcka kostnader som uppkommit med anledning av jordskredet i Vagnhärad den 23 maj 1997. Bidraget har beviljats för att underlätta för kommunen att nå ekonomisk balans år 2000. Därutöver har 15 miljoner kronor beviljats till Smedjebackens och 9 miljoner kronor till Kramfors kommuner.

Under år 1998 har dessutom 250 miljoner kronor betalats ut från anslaget till 20 kommuner som under åren 1991–95 tog emot en stor andel flyktingar.

Regeringen tillkallade i augusti 1996 en kommitté som, av de medel som har anvisats för särskilda insatser år 1996, fördelade knappt 200 miljoner kronor till projekt i vissa kommuner och landsting. Avsikten med projekten var att underlätta omstruktureringen i kommuner och landsting. Resultatet av denna projektverksamhet har avrapporterats i betänkandet Nya grepp – kommunal förnyelse och kompetensutveckling (SOU 1998:91). De projekt som genomförts har i stor utsträckning innefattat olika typer av kompetenshöjande insatser. Projektverksamheten har också skapat sysselsättning i berörda kommuner och landsting. Uppskattningsvis har ca 13 000 personer fått kompetensutveckling genom de olika projekten. Enligt regeringens uppfattning har de genomförda projekten utgjort ett värdefullt bidrag för att underlätta omstruktureringen av verksamhet i kommuner och landsting.

Regeringen uttalade i vårpropositionen för år 1997 att statens stöd till kommunernas och landstingens hiv-preventiva arbete får anses ingå i det generella statsbidraget. För att värna den verksamhet som byggts upp i samarbete mellan kommuner, landsting och frivilliga organisationer ger regeringen ett tillfälligt bidrag för förebyggande hiv/aidsverksamhet i storstadsområdena under år 1998 och år 1999. År 1998 fördelades 90 miljoner kronor av anslaget för särskilda insatser till vissa kommuner och landsting i storstadsområdena för förebyggande hiv/aidsverksamhet.

Regeringens överväganden

I den ekonomiska vårpropositionen aviserade regeringen att anslaget för år 1999 bör uppgå till 1 000 miljoner kronor eftersom regeringen fortfarande gjorde bedömningen att det finns kommuner och landsting som på grund av speciella omständigheter kan hamna i en särskilt svår eko-

nomisk situation. Regeringen gör även nu denna bedömning och anser att en stor del av medlen bör användas för stöd till kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet. Bostadsdelegationens förvaltningskostnader skall finansieras under detta anslag.

För år 1999 föreslås att 84 miljoner kronor av anslaget för särskilda insatser används för bidrag till kommuner och landsting i storstadsområdena för förebyggande hiv/aidsverksamhet. Av dessa utgör 14 miljoner kronor en överföring för år 1999 från utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg. Bidraget föreslås utges till de kommuner och landsting som tidigare fått del av det s.k. extra bidraget och med utgångspunkt från fördelningen under tidigare år. Detta bidrag till kommuner och landsting skall kunna användas såväl för deras egen verksamhet som för verksamhet de bedriver i samarbete med de frivilliga organisationerna eller för stöd till dessa.

A3 Statligt utjämningsbidrag till kommuner och landsting

Tabell 3.6

Tusental kronor

1997	Utfall	20 701 939		
1998	Anslag	21 270 000 ¹	Utgifts- prognos	21 270 000
1999	Förslag	21 270 000		
2000	Beräknat	21 270 000		
2001	Beräknat	21 270 000		

¹ Varav 285 000 tkr på tilläggsbudget i samband med den ekonomiska vårpropositionen 1998.

Syftet med det statliga utjämningsystemet är att åstadkomma likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner respektive landsting att bedriva sin verksamhet oavsett strukturella förhållanden. Det statliga utjämningsystemet består av inkomstutjämning och kostnadsutjämning. I inkomstutjämningen sker det en utjämning av skatteinkomster mellan kommuner respektive mellan landsting. De som har en skattekraft som är lägre än genomsnittet för riket får ett bidrag från staten, medan de som har en skattekraft som är högre än riksgenomsnittet får betala en avgift till staten.

Den andra delen i utjämningsystemet, kostnadsutjämningen, utjämnar för strukturella kostnadsskillnader. På samma sätt som i inkomstutjämningen får kommuner och landsting som

har en ogynnsam kostnadsstruktur ett bidrag. De som har en gynnsam struktur får betala en avgift. Utjämningsystemet medförde stora bidragsförändringar för många kommuner och landsting när det infördes år 1996. För att dämpa effekten av omläggningen finns särskilda införanderegler under åtta år.

Anslaget för utjämningsbidrag motsvarar summan av samtliga bidrag som kommuner och landsting får i både inkomst- och kostnadsutjämnningen. Avgiften tas upp på statsbudgetens inkomstsida. Inkomst- och kostnadsutjämnningen är således statsfinansiellt neutrala, eftersom summan av bidrag och avgifter är lika stora.

För kommunerna omfördelas i inkomstutjämnningen ca 9 miljarder kronor och i kostnadsutjämnningen ca 5 miljarder kronor. Mellan landstingen är omfördelningen i inkomstutjämnningen och kostnadsutjämnningen ca 3 miljarder kronor vardera.

En parlamentarisk kommitté har arbetat sedan hösten 1995 med att följa, utvärdera och utveckla utjämningsystemet (dir. 1995:118). Kommittén skall överlämna förslag till förändringar i sådan tid de kan träda i kraft den 1 januari år 2000.

Regeringens överväganden

Regeringen föreslår att anslaget för år 1999 uppgår till 21 270 miljoner kronor.

A4 Bidrag till Rådet för kommunal redovisning

Tabell 3.7

Tusental kronor (löpande priser)

1997	Utfall	500		
1998	Anslag	700	Utgifts- prognos	700
1999	Förslag	700		
2000	Beräknat	700		
2001	Beräknat	700		

Syftet med bidraget är att vara ett ekonomiskt stöd till Rådet för kommunal redovisning, som är en ideell förening för normbildning i redovisningsfrågor för kommuner och landsting. Rådets uppgift är att främja och utveckla god redovisningssed i enlighet med lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Medlemmar i rådet är

staten, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Regeringens överväganden

Nivån på anslaget följer av regeringens avtal med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet som redovisades i den ekonomiska vårpropositionen. Regeringen föreslår att anslaget för år 1999 uppgår till 700 000 kronor.

A5 Bidrag till kommuners och landstings skatteinkomster år 1997

Tabell 3.8

Tusental kronor (löpande priser)

1997	Utfall	0
1998	Anslag	0
1999	Förslag	2 600 000
2000	Beräknat	0
2001	Beräknat	0

Regeringen beslutade den 24 oktober 1996 om uppräkningsfaktorer för beräkningar av 1997 års preliminära kommunalskatteinkomster. I samband med detta gjordes en utfästelse om att kommuner och landsting skulle få ekonomisk kompensation om det skulle visa sig att de slutliga skatteinkomsterna understiger de preliminärt utbetalade. Kompensationen skulle dock maximalt uppgå till 2 600 miljoner kronor för kommunerna och landstingen tillsammans.

Regeringens överväganden

De slutliga skatteinkomsterna för kommuner och landsting för år 1997 beräknas komma att understiga de preliminära med ca 3 200 miljoner kronor. Regeringen föreslår därför att ett särskilt anslag anvisas på statsbudgeten för år 1999 för kompensation till kommuner och landsting avseende den slutliga regleringen av 1997 års skatteinkomster. Anslaget föreslås uppgå till 2 600 miljoner kronor. I december 1998 fastställs de slutliga skatteinkomsterna för år 1997. Regeringens bedömning är att hela anslagsbeloppet kommer att betalas ut. Beloppet är en engångsvis er-

sättning och kommer att fördelas till kommuner och landsting med ett enhetligt belopp per invånare den 1 november 1996. Utbetalningen bör ske i samband med att slutavräkningen för 1997 års kommunalskattemedel regleras i januari 1999.

3.5 Övriga kommunala frågor

3.5.1 Beräkning av generellt statsbidrag vid ändring i rikets indelning i kommuner och landsting

Regeringens förslag: Vid en ändring i rikets indelning i kommuner och landsting skall det generella statsbidraget till kommuner och landsting beräknas på grundval av den indelning som gäller vid bidragsårets ingång.

Skälen för regeringens förslag: På samma sätt som gäller vid beräkning av utjämningsbidrag

och utjämningsavgift bör vid en ändring av rikets indelning i kommuner och landsting det generella statsbidraget till kommuner och landsting beräknas på grundval av den indelning som gäller vid bidragsårets ingång. Att detta gäller vid beräkning av utjämningsbidrag och utjämningsavgift framgår av 6 § lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting respektive 6 § lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting. Utjämningsbidrag, utjämningsavgift och det generella bidraget beräknas i ett sammanhang och samma regler bör därför tillämpas när det gäller indelningsändringar. Lagen (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting bör kompletteras med en bestämmelse så att indelningsändringar behandlas på motsvarande sätt som när det gäller utjämningsbidrag och utjämningsavgift. Regeringen föreslår därför att det i lagen införs en ny paragraf med denna innebörd. Förslaget har beretts med Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Statistiska centralbyrån som ställt sig positiva till ändringen.