

7 Kommunsektorn

7.1 Allmänna utgångspunkter

Skolan, vården och omsorgen utgör en fundamental del av den svenska välfärden. Kraven på dessa verksamheter är höga och kommer att öka under de närmaste åren. Samtidigt finns krav på att kommuner och landsting har en ekonomi i balans och att kommunalskatterna hålls på en samhällsekonomiskt hållbar nivå.

Efter en tid av omställningar och neddragningar har förutsättningarna för kommuner och landsting förbättrats. Det beror främst på att den allmänna samhällsekonomiska utvecklingen nu blivit starkare, vilket gynnar kommuner och landsting på olika sätt. Det har också möjliggjort en betydande ökning av statsbidragen till kommuner och landsting.

Förbättringen för kommuner och landsting har kommit till mer konkret uttryck genom förstärkningar av de ekonomiska resultaten. En vändning av sysselsättningsutvecklingen har också kunnat noteras under senare delen av år 1997.

Regeringen träffade i mars 1996 en överenskommelse med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet i syfte att skapa stabila förutsättningar för åren 1997 och 1998. Överenskommelsen innebär bl.a. att regeringen åtog sig att hålla statsbidragen nominellt oförändrade och att förbunden åtog sig att verka för att kommunalskatterna inte skulle höjas.

I föregående års ekonomiska vårproposition föreslog emellertid regeringen att statsbidragen till kommuner och landsting skulle höjas med 4 miljarder kronor år 1997 och med ytterligare 4 miljarder kronor år 1998 i syfte att främja sysselsättningen och kvaliteten i skola, vård och omsorg. Förslaget presenterades mot bakgrund av riskerna för kvalitetsförsämringar i vissa delar av den kommunala verksamheten. I budgetpropositionen för 1998 aviserade regeringen, mot bakgrund av den förbättrade samhällsekonomiska situationen, en höjning av statsbidragen med 4 miljarder kronor även år 1999 och med ytterligare 4 miljarder kronor år 2000. Nivån på

statsbidragen skulle därigenom bli 16 miljarder kronor högre år 2000, i förhållande till år 1996.

Kommuner och landsting har arbetat aktivt med att omstrukturera och utveckla skolan, vården och omsorgen. I de olika kommunala verksamheterna har förutsättningarna förbättrats inte minst till följd av de ökade statsbidragen. Fortfarande finns dock vissa problem inom framför allt äldreomsorgen och skolan, där också det demografiska trycket är störst.

En viktig förutsättning för en fortsatt god samhällsekonomisk utveckling är att skattestrycket hålls på en långsiktigt hållbar nivå. En höjning av det kommunala skatteuttaget innebär negativa effekter både för enskilda hushåll och för samhällsekonomin och bör därför undvikas. En fortsatt utveckling mot det av riksdagen beslutade kravet på ekonomisk balans år 2000 måste därför ske utan skattehöjningar.

Det är regeringens bedömning att det nu finns ett samhällsekonomiskt utrymme att höja statsbidragen till kommuner och landsting med ytterligare 4 miljarder kronor redan år 1998, utöver tidigare beslutade höjningar. Därigenom kommer nivån på statsbidragen totalt att bli 20 miljarder kronor högre år 2000, i förhållande till år 1996. Detta motsvarar en höjning av kommunalskatten med drygt två procentenheter. Samtidigt föreslår regeringen en förlängning av den lag som gäller för åren 1997 och 1998, som innebär att en skattehöjning i en kommun eller ett landsting leder till minskat statsbidrag.

Genom denna ytterligare ökning av statsbidragen kan kärnverksamheterna förstärkas. Regeringen presenterar samtidigt med denna proposition en nationell handlingsplan för äldreomsorgen, vilken anger mål och riktlinjer för den fortsatta utvecklingen av äldreomsorgen. Regeringens bestämda inriktning är vidare att tillskotten skall leda till att kommuner och landsting vidtar åtgärder så att väntetiderna i sjukvården blir kortare och att omsorgen och vården i livets slutskede förbättras. När det gäller skolan så presenterar regeringen nu ett särskilt tiopunktsprogram som anger riktlinjerna för den fortsatta utvecklingen. Särskilda medel avsätts också för detta.

Genom de ökade statsbidragen tryggas och förstärks också den kommunala sysselsättningen.

De ökade statsbidragen till kommunerna fördelas huvudsakligen genom det generella bidraget. En del av det ökade statsbidraget avsätts för särskilda insatser för kommuner och landsting med svåra ekonomiska problem.

Regeringen kommer att intensifiera arbetet med uppföljning av den kommunala verksamheten och ekonomin, i syfte att förbättra underlaget för en samlad bedömning av måluppfyllelse och resursutnyttjande i den kommunala verksamheten.

Regeringens bedömning är att de ökade statsbidragen ger kommuner och landsting väsentligt förbättrade förutsättningar att satsa på en utvecklad och förbättrad skola, att minska väntetiderna i hälso- och sjukvården samt att vidta betydande förbättringar inom äldreomsorgen, och att samtidigt uppnå ekonomisk balans år 2000.

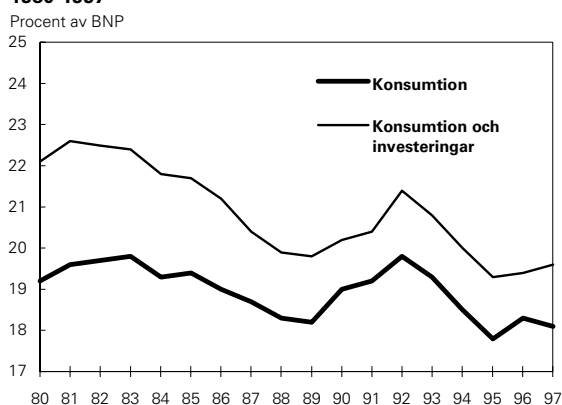
7.2 Utvecklingen i kommuner och landsting de senaste åren

Regeringen överlämnar samtidigt med denna proposition en skrivelse till riksdagen om utvecklingen inom den kommunala sektorn (skr. 1997/98:155). Skrivelsen syftar till att utgöra underlag för en samlad bedömning av resursutnyttjandet i kommunsektorn samt av måluppfyllelsen i de verksamheter som staten ålagt kommuner och landsting att utföra. Redovisningen i detta avsnitt bygger på regeringens skrivelse och avser i huvudsak utvecklingen fram till och med år 1997.

7.2.1 Kommunsektorn och samhällsekonomin

Kommunsektorn står för en betydande del av samhällsekonomin. Nedanstående diagram visar hur stor del av landets samlade resurser som används för kommunal konsumtion och kommunala investeringar.

DIAGRAM 7.1
Kommunsektorns konsumtion och investeringar åren 1980-1997



Källa: Statistiska centralbyrån och Inrikesdepartementet. Preliminärt utfall år 1997.

Knappt en femtedel av bruttonationalprodukten (BNP) bestod år 1997 av utgifter för kommunal verksamhet, varav merparten avsåg konsumtion.

7.2.2 Den ekonomiska utvecklingen fram till år 1997

Kommunsektorns inkomster, utgifter och finansiella sparande

Kommunsektorns inkomster består till övervägande del av kommunalskatte medel och statsbidrag. De kommunala inkomsterna minskade något i löpande priser mellan åren 1992 och 1994 efter att tidigare ha ökat under en följd av år. Sedan år 1995 har inkomsterna för kommunsektorn åter ökat främst på grund av ökade skatteinkomster som följer av ett ökat skatteunderlag.

Utgifterna delas normalt in i konsumtion, transfereringar och investeringar. Den största utgiftsposten är konsumtion som till övervägande del utgörs av löner inklusive arbetsgivaravgifter. Sedan år 1992 har konsumtionsutgifterna i fasta priser¹ minskat, med undantag för år 1996. Minskningen beror dels på att en större del av verksamheten avgiftsfinansieras, dels på besparingar i verksamheten. Preliminärt minskade konsumtionsvolymen mellan åren 1996 och 1997 med knappt 0,7 procent för sektorn. Totalt har utgiftsvolymen minskat med 4,6 procent sedan år 1991. Om hänsyn tas till att en större del av verksamheten avgiftsfinansieras har volymen minskat med 2,1 procent under samma tidsperiod.

¹ Konsumtionen i fasta priser har beräknats med ett särskilt kommunalt löne- och prisindex.

TABELL 7.1 KOMMUNSEKTORNS INKOMSTER, UTGIFTER OCH FINANSIELLA SPARANDE

MILJARDER KRONOR, LÖPANDE PRISER

ÅR	1993	1994	1995	1996	1997 ¹
Inkomster	393	382	391	407	411
Utgifter	383	386	392	404	418
<i>Konsumtion</i>					
– volymförändring, %	-1,8	-1,0	-0,4	0,0	-0,7
Finansiellt sparande	10,0	-3,6	-1,6	2,6	-7,2
<i>varav</i>					
– kommuner	3,1	-4,2	-0,4	1,3	-4,7
– landsting	7,6	0,8	-0,7	2,0	-2,5 ²
– övriga ³	-0,7	-0,2	-0,5	-0,6	0,0

1 Preliminärt utfall.

2 Inklusivt Sahlgrenska sjukhuset, Mölndals sjukhus samt NU-sjukvården.

3 Kyrkokommuner, kommunalförbund samt ideella föreningar.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Efter att ha varit negativt under andra halvan av 1980-talet blev det finansiella sparandet kraftigt positivt under åren 1992 och 1993. Det positiva sparandet berodde främst på tillfälligt ökande skatteinkomster som följde av stora löneökningar åren 1990 och 1991². Åren 1994 och 1995 blev sparandet åter negativt. År 1996 uppvisade sektorn ett överskott som främst härrör från avräkningar på 1994 och 1995 års skatteinkomster samt relativt låga nettoinvesteringar. De minskade nettoinvesteringarna år 1996 beror på ökad försäljning av fastigheter samt lägre bruttoinvesteringar. Det preliminära utfallet för år 1997 är negativt, vilket bl.a. beror på att investeringarna tillfälligt har ökat.

Ekonomiskt resultat – kommuner

Medan finansiellt sparande mäter skillnaden mellan inkomster och utgifter, mäter ekonomiskt resultat skillnaden mellan intäkter och kostnader. Enligt preliminära uppgifter för år 1997 redovisar kommunerna ett positivt årets resultat. Det positiva resultatet kan till stor del förklaras av stora extraordinära intäkter. Utan dessa hade kommunerna redovisat ett negativt årets resultat om ca 4 miljarder kronor. Oavsett om de extraordinära intäkterna inkluderas eller ej, förbättras resultatet betydligt jämfört med år 1996. Utan de extraordinära intäkterna år 1996 hade kommunerna redovisat ett negativt årets resultat om ca 7 miljarder kronor.

År 1997 förbättrades resultatet i den löpande verksamheten³ bl.a. till följd av de höjda generella statsbidragen.

TABELL 7.2 KOMMUNERNAS RESULTAT- RÄKNING ÅREN 1993–1997

MILJARDER KRONOR, LÖPANDE PRISER

ÅR	1993	1994	1995	1996	1997 ¹
Verksamhetens intäkter	81,8	81,7	80,1	75,6	75,2
Verksamhetens kostnader	264,0	269,5	275,5	290,8	298,1
Verksamhetens netto-kostnader	182,3	187,8	195,4	215,2	222,9
Skatteintäkter	160,6	168,8	179,9	192,0	197,4
Generella statsbidrag	35,9	31,3	31,3	32,7	37,2
Finansnetto	-3,4	-1,8	-1,0	-0,1	0,3
Resultat efter skatteintäkter och finansnetto	10,9	10,5	14,7	9,3	12,0
Avskrivningar	-8,8	-9,3	-10,0	-10,2	-10,7
Förändring av pensionsskuld ²	-6,7	-4,5	-5,3	-5,6	-4,1
Extraordinära poster	-0,9	4,4	3,5	9,0	8,0
Årets resultat (förändring av eget kapital)	-5,5	1,1	2,9	2,5	5,2
– exkl. pensionsskuld-förändring	1,2	5,6	8,2	8,1	9,3

1 Preliminära uppgifter.

2 Pensionsskuldens förändring exklusive lärare m.fl.

Källor: Statistiska centralbyrån och Svenska Kommunförbundet.

För de enskilda kommunerna varierade det ekonomiska resultatet kraftigt. Enligt preliminära uppgifter minskade dock spridningen något år 1997. Resultaten försämrades generellt sett bland kommunerna mellan åren 1995 och 1996. Andelen med ett negativt årets resultat ökade från knappt hälften till tre fjärdedelar mellan dessa år. Förändringen i årets resultat⁴ visar dock inga statistiska samband med förändringen i utjämningsystemet mellan åren 1995 och 1996. Enligt de preliminära uppgifterna för år 1997 är antalet kommuner med ett positivt årets resultat i stort sett oförändrat jämfört med år 1996.

Ekonomiskt resultat – landsting

Enligt preliminära uppgifter fortsatte årets resultat för landstingen att försämrats år 1997. Även om pensionsskuldens förändring exkluderas är årets resultat negativt för landstingen. De preliminära uppgifterna för år 1997 visar på en fortsatt försämring av resultatet i den löpande verksamheten.

² I det tidigare systemet för utbetalning av kommunalskattemedel fanns en tvåårig fördröjning.

³ Resultat efter skatteintäkter och finansnetto (exklusive avskrivningar).

⁴ Exklusive extraordinära poster.

**TABELL 7.3. LANDSTINGENS RESULTAT-
RÄKNING ÅREN 1993-1997**

MILJARDER KRONOR, LÖPANDE PRISER

ÅR	1993	1994	1995	1996	1997 ¹
Verksamhetens intäkter	23,6	23,3	24,0	23,2	22,3
Verksamhetens kostnader	111,8	117,2	115,8	111,5	112,9
Verksamhetens netto- kostnader	-88,3	-93,9	-91,8	-88,3	-90,6
Skatteintäkter	90,1	87,5	87,2	85,7	86,3
Generella statsbidrag	9,3	9,0	8,5	5,8	6,8
Finansnetto	0,1	0,8	1,1	1,2	0,9
Resultat efter skattein- täkter och finansnetto	11,2	3,4	4,9	4,5	3,4
Avskrivningar	-4,6	-4,3	-4,4	-4,4	-4,3
Förändring av penionsskuld	-4,6	-4,8	-3,2	-3,6	-3,0
Extraordinära poster	-0,5	0,3	0,0	0,2	0,0
Årets resultat (förändring av eget kapital)	1,5	-5,3	-2,7	-3,7	-3,9
- exkl. pensionsskuld- förändring	6,1	-0,5	0,5	-0,1	-0,9

¹ Preliminära uppgifter

Källor: Statistiska centralbyrån och Landstingsförbundet.

Resultatet varierar mellan olika landsting, dock inte lika mycket som mellan kommunerna. De enskilda landstingens ekonomiska resultat har generellt sett försämrats mellan åren 1995 och 1996. Försämringen har fortsatt mellan åren 1996 och 1997. Enligt preliminära uppgifter för år 1997 har spridningen av resultatet minskat mellan landstingen. Av uppgifterna framgår dessutom att samtliga landsting utom ett redovisar ett negativt årets resultat för år 1997.

7.2.3 Den kommunala verksamheten

Riksdagen beslutade enligt regeringens förslag i 1997 års ekonomiska vårproposition (prop. 1996/97:150, bet 1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:284) om ett tillskott om 4 000 miljoner kronor till kommuner och landsting för år 1997 i syfte att behålla kvaliteten i de kommunala verksamheterna och undvika sysselsättningsneddragningar. Riksdagen fastställde efter förslag i budgetpropositionen för 1998 ramen för utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner (prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:FiU1, rskr. 1997/98:35). Förslaget innebar att statsbidraget till kommuner och landsting skulle förstärkas med ytterligare 4 000 miljoner kronor år 1998.

Regeringens tydligt uttalade mål var att skola, vård och omsorg skulle prioriteras vid fördelningen av de ökade generella statsbidragen. I det följande redovisas utvecklingen de senaste åren inom dessa prioriterade verksamheter. Redovisningen avser i första hand tiden t.o.m. år 1996, vilket innebär att effekterna av de ökade statsbidragen inte kan utläsas.

Enligt vad som framkommit av bl.a. sysselsättningsstatistiken har dock utvecklingen för senare tid inom de aktuella verksamheterna påverkats positivt av de ökade statsbidragen.

Barnomsorg, skola och vuxenutbildning

Den totala kostnaden i fasta priser för barnomsorgen, som bedrivs i form av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, ökade med knappt tre procent mellan åren 1995 och 1996, men var densamma år 1996 som år 1991.

Barnomsorgen uppvisar en stor produktivitetökning under 1990-talet. Antalet inskrivna barn har ökat med knappt fem procent mellan åren 1995 och 1996. Ökningen hittills under 1990-talet uppgår till 33 procent. Det går inte att avgöra hur produktivitetökningen under 1990-talet har påverkat kvaliteten.

Antalet barn per årsarbetare i daghem har minskat år 1996 jämfört med året innan, efter att tidigare ha ökat sedan år 1992. Antalet anställda med högskoleutbildning har ökat under 1990-talet. Målet om full behovstäckning är i det närmaste uppfyllt.

Kostnaden för grundskolan har ökat något i fasta priser mellan åren 1995 och 1996. På grund av elevökningen har dock resurserna per elev fortsatt att minska. Antalet elever i grundskolan har ökat med knappt tre procent läsåret 1997/98 jämfört med föregående läsåret, och med elva procent sedan läsåret 1992/93. Grundskolans resultat är i väsentliga avseenden goda och internationellt sett ofta mycket goda med visst undantag för naturorienterade ämnen. En svag försämring av elevernas kunskaper i matematik kan dock noteras.

Sex procent av de elever som slutade grundskolan våren 1997 fick ett ofullständigt slutbetyg vilket är en marginell ökning sedan våren 1996.

Nära nio av tio kommuner uppger att antalet elever med behov av särskilt stöd har ökat. Enligt Skolverkets tillsynsutredningar år 1997 fick eleverna i en tredjedel av de undersökta kommunerna inte det stöd de hade behov av.

Kostnaden per elev i gymnasieskolan har ökat något i fasta priser mellan åren 1995 och 1996. Antalet elever har ökat med en procent läsåret 1997/98 jämfört med föregående läsåret.

Av de elever som påbörjade gymnasieskolan läsåret 1993/94 hade fyra av fem fullföljt utbildningen inom fyra år. Detta är en viss minskning jämfört med de som började läsåret innan. Av de elever som avslutade gymnasieskolan våren 1993 påbörjade 35 procent en högskoleutbildning inom tre år, vilket är en mindre ökning jämfört med de som slutade året innan.

Kostnaden för den offentligt anordnade särskolan uppgick år 1996 till 2 600 miljoner kronor. Antalet elever i den obligatoriska särskolan har ökat de senaste fem åren. Andelen elever i särskolan jämfört med totala antalet barn i samma åldersgrupp är dock

oförändrat, ca en procent. Allt fler kommuner har idag egen sarskola, vilket bl.a. medfört att elevernas resväg kortats och föräldrarna har fått ökat inflytande.

Enligt Skolverket har den totala kostnaden för den kommunala vuxenutbildningen ökat med ca 15 procent mellan åren 1995 och 1996⁵ i fasta priser. Antalet studerande inom komvux har ökat med drygt tolv procent läsåret 1996/97, jämfört med läsåret innan. Andelen kursdeltagare som fullföljt utbildningen har ökat under de tre senaste läsåren, medan andelen kursavbrott ligger på en oförändrad nivå runt 17 procent.

Hälso- och sjukvård

Kostnaderna för den offentliga hälso- och sjukvården minskade med drygt tre procent i fasta priser mellan åren 1995 och 1996. Sedan år 1992 har kostnaderna minskat med drygt nio procent. Primärvårdens andel av läkarbesöken har ökat, vilket står i överensstämmelse med målet att göra primärvården till bas i sjukvården. Primärvårdens kvalitet är i en internationell jämförelse god.

Det finns fortfarande betydande sociala skillnader i ohälsa bland befolkningen. Generellt sett är ohälsan större bland män än kvinnor.

Sverige har enligt en utvärdering i Europa redan uppnått, eller kommer till år 2000 troligtvis att uppnå, mer än hälften av de mål WHO angett i Hälsa för alla år 2000.

Antalet ärenden hos Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd har ökat starkt under 1990-talet, men andelen ärenden som lett till påföljd har inte blivit fler. Under år 1997 har patienternas väntetider tenderat att öka något.

Äldreomsorg

Bruttokostnaderna inom äldre- och handikappomsorgen har ökat med 40 procent sedan år 1992. En stor del av denna ökning förklaras emellertid av handikappreformen och psykiatrireformen. Kostnaderna i fasta priser mellan åren 1993 och 1995 för enbart äldreomsorgen bedöms ha minskat något.

Omsorgsbehoven i åldersgruppen 65–74 år har enligt en statistisk undersökning minskat, medan behoven i gruppen 75 år och äldre relativt sett är oförändrat. Insatserna har alltmer koncentrerats till de äldre och mest hjälpbehövande. Socialstyrelsen framhåller att bl.a. kommunernas resurser och kompetens inte är tillräckliga för att kunna ge god vård i livets slutskede. En fortlöpande förbättring av boendestandarden under 1990-talet har dock skett.

7.2.4 Sysselsättningsutvecklingen i kommuner och landsting fram till år 1997

Kommuner och landsting har som arbetsgivare en betydande roll på den svenska arbetsmarknaden. De svarar för en fjärdedel av det totala antalet sysselsatta, varav kvinnor utgör ca 80 procent. Antalet anställda i kommuner och landsting uppgick år 1997 till 993 000 personer, vilket är en minskning med drygt en procent jämfört med föregående år. Till viss del beror minskningen på att delar av den kommunala verksamheten har förts över till kommunala bolag eller lagts ut på entreprenad utanför sektorn. De stora förändringarna i landstingen åren 1993–1996 beror till stor del på verksamhetsöverföringar till kommunerna.

Sysselsättningen mätt i antal personer har minskat något mer än antalet arbetade timmar vilket förklaras av en minskad sjukfrånvaro och en ökad medelarbetstid.

TABELL 7.4 ANTALET ANSTÄLLDA I KOMMUNER OCH LANDSTING ÅREN 1992–1997

TUSENTAL ANSTÄLLDA, INKL. VERKSAMHETSÖVERFÖRINGAR

ÅR	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Kommuner	749	726	726	750	759	742
Landsting	340	319	305	273	247	251
Totalt	1 089	1 045	1 031	1 023	1 006	993

Källa: Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet

Trots ökade statsbidrag för år 1997 har antalet sysselsatta inom kommunsektorn fortsatt att minska jämfört med föregående år. Genom att kravet på ekonomisk balans för kommuner har skjutits fram till att gälla först år 2000 har ett större tidsmässigt utrymme skapats för anpassning utan att fast anställd personal sägs upp. Under senare delen av år 1997 förefaller sysselsättningsminskningen ha stabiliserats i kommuner och landsting bland annat till följd av de ökade statsbidragen. Det finns en inbyggd eftersläpning på upp emot ett år från det att resurser frigörs för att utöka verksamhet och personal i kommuner och landsting till att åtgärden får fullt genomslag i den nationella sysselsättningsstatistiken.

Arbetsmarknadsverkets insatser mot den öppna arbetslösheten fortsätter att ligga på en hög nivå. Kommuner och landsting är viktiga aktörer i att skapa bl.a. praktikplatser och projekt för arbetslösa. Enligt statistik från Svenska Kommunförbundet uppgick kommunernas andel av de konjunkturberoende åtgärderna (exkl. arbetsmarknadsutbildning) till 56 procent år 1997. Under 1997 ingick drygt 10 procent av de kommunalt sysselsatta i någon form av arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

⁵ Först läsåret 1997/98 påverkas kostnader och prestationer av kunskapslyftet.

7.3 Förutsättningar för kommuner och landsting de närmaste åren

7.3.1 Den samhällsekonomiska utvecklingen

Kommunsektorns ekonomi

Bedömningen av den kommunala sektorns ekonomiska utveckling bygger på de förutsättningar som redovisas i bilaga 1.

De kommunala utgifterna beräknas år 2001 motsvara 23,3 procent av BNP. Därav utgör den kommunala konsumtionen 17,4 procentenheter.

Sedan budgetpropositionen för 1998 presenterades har utfallet för år 1996 reviderats. Kommunsektorns finansiella sparande blev bättre än väntat och detta förklaras bland annat med uppskjutna investeringar och ökade inkomster från försäljning av fastigheter.

I det preliminära utfallet för år 1997 blev både den kommunala konsumtionen och sysselsättningen högre än vad som förutsågs i budgetpropositionen för 1998. Det finansiella sparandet blev däremot sämre än prognostiserat. Försämringen motsvaras i huvudsak av de fastighetsköp för miljardbelopp som en enskild kommun gjorde under år 1997.

Kommunsektorns finansiella sparande förväntas för år 1998 bli bättre än vad som prognostiserades i budgetpropositionen, bl.a. på grund av återhållsamma investeringar. För åren 1998–2001 beräknas det finnas utrymme för både en successiv förbättring av det finansiella sparandet och en konsumtionsökning med ca 0,9 procent per år. Det är främst i kommunerna detta utrymme för konsumtionsökning finns.

Eftersom den kommunala konsumtionen i fasta priser beräknas öka kommer även sysselsättningen att påverkas positivt under perioden. Konsumtionen består till ca tre fjärdedelar av lönekostnader.

7.3.2 Utvecklingen de närmaste åren inom skola, vård och omsorg

Redan i föregående års ekonomiska vårproposition redovisade regeringen sin syn på utvecklingen av den kommunala verksamheten framöver, inte minst till följd av kommande demografiska förändringar. Behoven bedömdes komma att öka inom framför allt skola och äldreomsorg. Behovsutvecklingen inom barnomsorgen bedömdes minska medan behovsutvecklingen inom gymnasieskolan och hälso- och sjukvården ansågs mer svårbedömda eftersom utvecklingen är beroende av ett antal olika faktorer.

Behovsökningen inom främst skola och äldreomsorg skulle infalla samtidigt med fortsatta krav på en ekonomisk anpassning i många kommuner och landsting till följd av balanskravet. Detta var ett av de viktigaste skälen till regeringens förslag om ökade statsbidrag redan från år 1997. Av den enkätunder-

sökning bland samtliga kommuner och landsting som regeringen genomförde i samband med riksdagsbeslutet om de ökade statsbidragen framgick att en stor del av de ökade statsbidragen redan år 1997 skulle komma de prioriterade verksamheterna till godo och även leda till förbättrad sysselsättning. Regeringens bedömning är att statsbidragsökningen har givit positiva effekter i de prioriterade verksamheterna i många kommuner och landsting. De problem som fortfarande finns är betingade både av resursproblem, bl.a. de stora skillnaderna i ekonomisk situation mellan olika kommuner och landsting, och av problem av annan karaktär.

När det gäller utvecklingen i grundskolan visar många studier och utvärderingar att resultaten i huvudsak är goda, även i ett internationellt perspektiv. Allt större årskullar kommer emellertid in i skolan de närmaste åren, och det ställer krav på skolan att kunna ta emot dessa och samtidigt bibehålla och utveckla kvaliteten i undervisningen. Uppföljningen av skolans resultat och kvalitet behöver också förbättras. Antalet elever med särskilda behov tenderar att öka, och det finns av olika skäl svårigheter att kunna ge dessa elever den hjälp de behöver. Varje elev som lämnar grund- eller gymnasieskolan utan tillräckliga kunskaper innebär ett misslyckande för såväl individen som för samhället.

Utvecklingen inom hälso- och sjukvården har under 1990-talet varit mycket omdanande. En kraftig omfördelning från slutenvård till öppna vårdformer har skett. Det omvandlingstryck som skapats bl.a. av den ekonomiska situationen har lett till omstruktureringar, en ökad produktivitet och ett förbättrat resursutnyttjande. Det har emellertid på senare tid uppstått problem med ökande väntetider inom olika delar av vården. Uppföljningar har visat att många patienter får vänta långa tider på att träffa specialister, men också att väntetiderna varierar starkt mellan olika sjukhus, olika kliniker och för olika typer av behandlingar.

Utvecklingen inom äldreomsorgen beskrivs ingående i propositionen Nationell handlingsplan för äldrepolitiken (prop. 1997/98:113) som regeringen presenterar samtidigt med denna proposition. Även om stora delar av äldreomsorgen fungerar väl idag, finns det ändå vissa problem som regeringen pekar ut och som behöver lösas. De allra äldsta blir allt fler och hälsan hos denna grupp förbättras inte i samma utsträckning som för övriga grupper av äldre. Tillgången till medicinsk kompetens i hemsjukvården och de särskilda boendeformerna behöver förbättras, liksom att läkarmedverkan i äldreomsorgen behöver öka. Dessa problem är i stor utsträckning knutna till att det finns brister i samverkan mellan landsting och kommuner, vilket också har försvårat utvecklingen av äldreomsorgen i enlighet med de intentioner som fanns med ÄDEL-reformen. Vården i livets slutskede ställer stora och delvis nya krav på kommunerna. Ett sätt att

förbättra situationen är att höja kompetensen bland anställda och förtroendevalda i äldrevården.

Sammanfattningsvis kan konstateras att förutsättningarna för en positiv utveckling inom de prioriterade verksamheterna skola, vård och omsorg har förbättrats inte minst genom de ökade statsbidragen till kommuner och landsting. För att skapa bättre förutsättningar för en fortsatt utveckling och förbättring i enlighet med de nationella målen och riktlinjerna föreslår regeringen att kommuner och landsting tillförs ytterligare resurser. Samtidigt vill regeringen i detta sammanhang understryka vikten av ett fortsatt arbete i syfte att åstadkomma ett effektivt resursutnyttjande.

7.3.3 Förutsättningar för enskilda kommuner och landsting

Det är regeringens bedömning att nivån på det finansiella sparandet år 2000 beräknas motsvara ett positivt resultat för sektorn som helhet och att balanskravet därmed uppnås. Det finns dock stora variationer mellan kommuner respektive landsting.

Regeringens bedömning är att en övervägande del av kommunerna och landstingen kommer att klara balanskravet utan ytterligare besparingar i verksamheten. Ett flertal har också möjlighet att utöka verksamhetsvolymen och därmed antalet anställda. Det är framför allt de ökade statsbidragen, men också en förbättrad samhällsekonomi som ligger till grund för denna bedömning.

De kommuner och landsting som bedöms kunna få svårigheter att klara balanskravet utan besparingar eller ökade intäkter har vissa gemensamma problem. När det gäller kommunerna är det i stor utsträckning fråga om problem som är hänförliga till den omflyttning som sker inom landet och som framför allt innebär en avfolkning av vissa delar av landet. När det gäller landstingen kan problemen bl.a. hänföras till att man ligger i olika fas i sitt omstruktureringsarbete.

Utjämningsystemet omfördelar resurser

En stor del av kommunerna som bedöms få svårigheter med att klara balanskravet har en negativ befolkningsutveckling. En kompensation för detta ges inom ramen för utjämningsystemet, varigenom anpassningen av kostnaderna underlättas. Ett kvarstående problem är emellertid den ”negativa spiral” som befolkningsminskningen leder till för berörda kommuner. För att motverka den negativa utvecklingen har regeringen i propositionen Regional tillväxt för arbete och välfärd (prop. 1997/98:62) bl.a. föreslagit att regionala tillväxtavtal utarbetas vars syfte är att åstadkomma bättre samverkan mellan olika organ som arbetar med tillväxt- och sysselsättningsfrämjande åtgärder på såväl lokal och regional som på

central nivå. Dessa tillväxtavtal kan bli ett viktigt instrument i arbetet för att bekämpa den utveckling som innebär en koncentration av befolkningen till storstadsområden och högskoleorter.

Kommuner och landsting som bedöms få svårigheter med att klara balanskravet har ofta högre nettokostnader i verksamheten än vad som kan förklaras av strukturella faktorer. Exempel på sådana faktorer är befolkningens ålderssammansättning, befolkningens geografiska spridning samt faktorer som är specifika för storstadsområden och glesbygdsområden. Utjämningsystemet syftar till att utjämna för strukturella kostnadsskillnader och för skillnader i skattekraft. Bland de kommuner och landsting som kan få svårigheter att klara balanskravet har en stor del fått minskade bidrag genom omläggningen av utjämningsystemet år 1996. För att dämpa effekterna av omläggningen finns särskilda införanderegler under åtta år.

Den parlamentariska kommitté (dir. 1995:118) som genomför en översyn av utjämningsystemet skall överlämna sina förslag i sådan tid att förändringar kan träda i kraft den 1 januari år 2000.

En del av de kommuner och landsting som kan få svårigheter att klara balanskravet har i utgångsläget en skattesats som ligger över den genomsnittliga för riket. Kommuner och landsting med redan höga skattesatser bör inrikta sig på att fortsätta arbetet med att anpassa kostnaderna till långsiktigt hållbara ekonomiska förutsättningar.

Särskilda insatser

Sedan år 1996 disponerar regeringen medel för bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting (prop. 1994/95:150, bil. 7 s. 64). Av de 1 737 miljoner kronor som regeringen disponerar för åren 1996–1998 har en stor del fördelats till kommuner och landsting för flyktingkostnader, för omstruktureringsprojekt och för förebyggande hiv/aids-verksamhet.

Regeringen har från år 1996 och fram till nu dessutom erhållit ansökningar om bidrag för särskilda insatser från 66 kommuner och två landsting. Efter prövning av varje särskilt fall har beslut om bidrag fattats för elva kommuner. De kommuner som beviljats bidrag har en särskilt svår ekonomisk situation till följd av att ett antal faktorer samverkat. Flertalet har en negativ befolkningsutveckling vilket ofta sammanhänger med hög arbetslöshet och höga kostnader för bl.a. socialbidrag. Med en negativ befolkningsutveckling följer ofta problem även på bostadsmarknaden, bl.a. ökande vakansgrader i de kommunalt ägda bostadsföretagen. De flesta av dessa kommuner har vidtagit ett antal åtgärder för att minska underskotten i verksamheten men ekonomin visar ändå på en negativ trend. Flera har tillskjutit stora belopp i form av tillskott eller driftbidrag till bostadsföretagen vilket ytterligare försämrat en redan svag kommunal ekonomi.

Regeringen gör bedömningen att det även fortsättningsvis finns behov av särskilda medel för kommuner och landsting med en särskilt svår ekonomisk situation, och att en betydande del av de medel som kommer att avsättas framöver för bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting behövs för att lösa de kommunala bostadsproblemen.

För att skolan, vården och omsorgen skall prioriteras har regeringen i propositionen Bostadspolitik för hållbar utveckling (prop. 1997/98:119) föreslagit åtgärder för att stödja kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet. Bl.a. framförs att en mer ändamålsenlig ordning bör etableras för att hantera kommunernas problem orsakade av åtaganden för bostadsföretagen.

En särskild delegation föreslås inrättas för att avlasta regeringen i ärenden där en kommuns svårigheter väsentligen är en följd av åtaganden för boendet. Delegationens uppgift blir att från fall till fall bedöma vilka åtgärder som behövs och att, inom de ramar som regeringen bestämmer, besluta om villkoren för och omfattningen av statens stöd. Det är kommunernas förmåga att klara av bostadsföretagens svårigheter, och inte svårigheterna i sig, som skall bestämma inriktningen och omfattningen av statens insatser. Frågor om stöd skall i första hand prövas mot kommunens egna ekonomiska förutsättningar. Endast kommuner med en särskilt svår ekonomisk situation kommer därför i fråga för stöd. I grunden är problemen att se som tillfälliga omstruktureringsproblem. Den hanteringsordning som föreslås skall därför avvecklas inom loppet av några år. Regeringen föreslår att delegationen etableras fr.o.m. den 1 juli 1998. Regeringen kommer emellertid att göra det möjligt för delegationen att förbereda sitt arbete tidigare så att de mest angelägna ärendena kan beslutas redan i början av hösten 1998.

I den bostadspolitiska propositionen aviserade regeringen att man i den ekonomiska vårpropositionen skulle återkomma till hur kostnaden för eventuella subventionsinslag i kombination med kreditgarantier och lån skall hanteras. I den mån kreditgarantier och lån behöver kombineras med subventionsinslag skall kostnaden för sådana inslag normalt kapitaliseras i direkt anslutning till att kreditgarantin eller lånet lämnas. Subventionen skall täckas genom anslaget Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting. Anslaget skall även kunna användas för att stödja kommuner som hamnar i en särskilt svår ekonomisk situation utan att åtaganden för boendet är den avgörande orsaken.

I avsnitt 7.6.4 föreslås att regeringen ges möjlighet att bilda ett bolag med uppgift att äga och förvalta bostadsföretag och fastigheter som övertas från kommun, i avvaktan på att en mer permanent lösning kan åstadkommas.

7.4 Ökade satsningar på kommuner och landsting

7.4.1 Höjda statsbidrag

Regeringens bedömning: För att värna kvaliteten i skolan, vården och omsorgen och för att minska behovet av att höja kommunalskatterna, höjs nivån på statsbidragen till kommuner och landsting med ytterligare 4 000 miljoner kronor fr.o.m. år 1998.

Av tillskottet avsätts 400 miljoner kronor år 1998 och 400 miljoner kronor år 1999 för särskilda insatser i vissa kommuner och landsting. Återstående belopp tillförs de generella statsbidragen.

För att styra de höjda statsbidragen mot skolan och omsorgen kommer regeringen att, inom ramen för det generella statsbidraget, fördela 75 procent av bidraget till kommunerna viktat efter olika åldersgrupper.

Därutöver höjs statsbidragsnivån med 4 000 miljoner kronor vardera åren 1999 och 2000 i enlighet med vad regeringen tidigare aviserat.

Skälen för regeringens bedömning:

Den prognostiserade samhällsekonomiska utvecklingen för de närmaste åren lägger grunden för en fortsatt positiv utvecklingstrend av kommunernas och landstingens ekonomi.

Som tidigare nämnts har riksdagen beslutat om höjda statsbidrag med 4 000 miljoner kronor för år 1997 och ytterligare 4 000 miljoner kronor för 1998. I budgetpropositionen för 1998 (prop. 1997/98:100, UO25) aviserade regeringen en ytterligare höjning med 4 000 miljoner kronor för vardera åren 1999 och 2000. De hittills beslutade och aviserade höjningarna av statsbidragen om sammanlagt 16 000 miljoner kronor fram till år 2000, jämfört med år 1996, har klart bidragit till förbättrade förutsättningar för kommuner och landsting att klara en bra verksamhet och att samtidigt kunna uppnå balanskravet detta år.

Skillnaderna i ekonomisk situation mellan olika kommuner respektive landsting är emellertid fortfarande stora. Kommunalskatterna ligger redan på en hög nivå och bör enligt regeringens mening inte öka ytterligare. Regeringen föreslår därför i avsnitt 7.6.2 att lagen (1996:1061) om minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997 och 1998 förlängs att gälla även för år 1999.

Utvecklingen i de prioriterade verksamheterna visar, trots de ökade statsbidragen, på vissa problem av både resursmässig och annan karaktär. Regeringen presenterar nu ett tiopunktsprogram för skolan samt en nationell handlingsplan för äldreomsorgen. För att förbättra förutsättningarna för kommuner och landsting att leva upp till den inriktning som nu presente-

ras bedömer regeringen att det, vid sidan av ordinarie verksamhetsutveckling, bör tillföras ytterligare resurser. Även förutsättningarna för att minska väntetiderna inom sjukvården förbättras.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen i tilläggsbudgeten för år 1998 en ökning av statsbidragen redan fr.o.m. andra halvåret 1998 med 4 000 miljoner kronor. Därtill bedömer regeringen att statsbidragen bör öka med ytterligare 4 000 miljoner kronor åren 1999 och 2000 i enlighet med vad som tidigare aviserats. Den sammanlagda nivåökningen av statsbidragen kommer därigenom att uppgå till 20 000 miljoner kronor år 2000. Under femårsperioden 1997–2001 avsätts därmed sammanlagt 72 miljarder kronor extra till kommuner och landsting.

Regeringen kvarstår också vid sin tidigare bedömning att resurstillskottet bör tillföras kommuner och landsting genom en höjning av de generella bidragen, men vill samtidigt understryka vikten av att kommuner och landsting använder de ökade statsbidragen i enlighet med de prioriteringar som regeringen har givit uttryck för i de för välfärden och för framtiden så viktiga verksamheterna skola, vård och omsorg.

Regeringen har för avsikt att intensifiera arbetet med att förbättra och utveckla uppföljningen och utvärderingen av den kommunala verksamheten och ekonomin, vilket beskrivs i avsnitt 7.6.1. Regeringen vill också framhålla att sektorsmyndigheterna har givits och kommer att ges särskilda uppdrag att följa upp i vilken utsträckning målpuppfyllelsen i kommunernas och landstingens verksamhet förbättras samtidigt som statsbidragen höjs.

Fördelningen mellan kommuner och landsting bör ske på så sätt att av bidragshöjningen tillförs kommunernas generella bidrag 2 160 miljoner kronor, medan landstingens generella bidrag tillförs 1 440 miljoner kronor. För att ytterligare betona tillskottens inriktning mot skola och omsorg väljer regeringen att fördela 75 procent av det nya tillskottet år 1998 till kommunerna viktat efter olika åldersgrupper.

Av bidragshöjningen för år 1998 avsätts 400 miljoner kronor för särskilda insatser. Det sammanlagda beloppet för särskilda insatser detta år uppgår därigenom till 1 137 miljoner kronor. Även för år 1999 bör 400 miljoner kronor avsättas för särskilda insatser. För detta år bedömer regeringen således att sammanlagt 1 000 miljoner kronor bör avsättas för detta ändamål. För åren 2000 och 2001 bör 700 miljoner kronor av tillskotten avsättas respektive år för särskilda insatser. Därigenom skulle sammanlagt 1 100 miljoner kronor per år avsättas för ändamålet.

Sammanfattningsvis föreslås resurstillskotten fördelas enligt tabell 7.5.

TABELL 7.5 HÖJDA STATS BIDRAG TILL KOMMUNER OCH LANDSTING ÅREN 1997–2001

MILJONER KRONOR, LÖPANDE PRISER.

ÅR	1997	1998	1999	2000	2001
Generellt					
– Kommuner (invånarrelaterat)	1 330	3 265	4 540	5 660	5 660 ¹
– Kommuner (åldersrelaterat)	1 330	4 345	5 620	6 740	6 740 ¹
– Landsting (invånarrelaterat)	1 140	3 590	5 240	6 900	6 900
Särskilda insatser	200	800	600	700	700
Summa	4 000	12 000	16 000	20 000	20 000

¹ Nuvarande bestämmelser om åldersrelaterade bidrag gäller endast för åren 1997–2000. Beräkningstekniskt görs dock samma fördelning för år 2001 som för år 2000.

7.4.2 Andra satsningar som påverkar kommuner och landsting

Även inom andra områden görs satsningar som direkt påverkar kommuner och landsting. De större satsningarna sammanfattas nedan.

Regeringens förslag till Nationell handlingsplan för äldrepolitiken innehåller förslag till åtgärder inom vissa angelägna områden, främst avseende äldreomsorgen. Förslagen innebär bland annat ett ökat stöd till anhöriga, en satsning på fortbildning av personer i ledande funktioner samt ökade medel till forskning. Totalt föreslås att 250 miljoner kronor tillförs utgiftsområde 9 för år 1999 och 300 miljoner kronor för vardera åren 2000 och 2001.

Mot bakgrund av kommunernas investeringsbehov för utbyggnad och anpassning av bostäder och lokaler för äldre de närmaste åren har regeringen i den bostadspolitiska propositionen föreslagit ett tillfälligt byggstöd om totalt 400 miljoner kronor för åren 1998 och 1999.

Regeringen föreslår ett särskilt tiopunktsprogram för kvalitet och likvärdighet i skolan. För insatserna föreslås att 110 miljoner kronor avsätts vardera åren 1999–2001.

Ett program för att stimulera IT-användning i skolan kommer att presenteras. För dessa åtgärder beräknas sammanlagt 1 500 miljoner kronor under perioden 1999–2001.

Riksdagen beslutade i samband med budgetpropositionen för 1998 om lokala investeringsprogram för att främja en ekologiskt hållbar utveckling. Gensvaret bland kommunerna har varit stort. Stödet föreslås därför förlängas med ett år och utökas med 2 000 miljoner kronor för år 2001.

Regeringen lägger denna dag en proposition om Vissa kommunala frågor (prop. 1997/98:153). Propositionen innehåller förslag om förändringar i det kommunala systemet för ersättning av viss mervär-

desskatt. Regeringen lämnar även förslag som ger möjligheter för landstingen och kommunerna i Skåne och Västra Götalands län att lämna bidrag till annan kommun i syfte att underlätta den ekonomiska regleringen vid bildandet av de nya landstingen.

Regeringen har i beräkningen av utgiftsområdesramen för år 1999 beaktat effekten av det tidigare utlovade s.k. återbetalningsskyddet avseende 1997 års skatteinkomster med 2 600 miljoner kronor.

7.5 Beräkning av ramen för utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner år 1999

För år 1998 omfattar utgiftsområdet sammanlagt 97 319 miljoner kronor (inklusive förslag i tilläggsbudgeten), varav 74 911 miljoner kronor avser generellt statsbidrag till kommuner och landsting, 1 137 miljoner kronor avser bidrag för särskilda insatser i vissa kommuner och landsting och 21 270 miljoner kronor avser utjämningsbidrag till kommuner och landsting. Utjämningsbidraget motsvaras av en lika stor avgift på statsbudgetens inkomstsida.

I detta avsnitt redovisas en preliminär beräkning av utgiftsområdesramen för åren 1999–2001. De preliminära regleringarna av ramen till följd av bland annat finansieringsprincipen redovisas särskilt i tabellen nedan.

TABELL 7.6 UTGIFTSOMRÅDE 25 ALLMÄNNA BIDRAG TILL KOMMUNER ÅREN 1999–2001

MILJONER KRONOR, LÖPANDE PRISER

ÅR	1999	2000	2001
Ram enl. budgetpropositionen för 1998	100 288	101 848	102 028 ¹
Tillskott	4 000	4 000	4 000
Ökad omslutning i utjämningsystemet	285	285	285
<i>Regleringar enligt finansieringsprincipen</i>			
Ändrade regler i systemet för återbetalning av viss mervärdesskatt	-30	-30	-30
Unga lagöverträdare	8	8	8
Vårdnad, umgänge och boende	12	8	8
<i>Skatteunderlagsregleringar</i>			
Höjning av reducerat basbelopp (pensioner)	-445	-905	-905
Summa	104 118	105 214	105 394

¹ Ram för år 2000 med tillägg för ytterligare kompensation för lärarpensioner.

Regeringen gör bedömningen att ramen för utgiftsområdet bör ökas med 4 000 miljoner kronor fr.o.m. år 1998. Skälet är att värna kvaliteten i skolan, vården och omsorgen, och för att minska behovet av att höja kommunalskatterna.

Det statliga utjämningsbidraget till kommuner och landsting ökas med 285 miljoner kronor år 1998. Vid den slutliga beräkningen från Statistiska centralbyrån avseende år 1998 blev både utjämningsbidraget och utjämningsavgiften högre än vad riksdagen beslutat i samband med budgetpropositionen för 1998. Utjämningsbidraget beräknas bli 285 miljoner kronor högre än det anslagna beloppet. Det ökade bidraget motsvaras av en lika stor ökning av utjämningsavgiften.

Regleringar enligt finansieringsprincipen

Till följd av regeringens förslag i proposition Vissa kommunala frågor (prop. 1997/98:153) om ändrade regler för systemet för återbetalning av viss mervärdesskatt för kommuner och landsting fr.o.m. den 1 juli 1998, bör det generella statsbidraget för år 1998 sänkas med 15 miljoner kronor. För år 1999 bör det generella statsbidraget sänkas med ytterligare 15 miljoner kronor.

Med anledning av regeringens proposition Vissa reformer av påföljdssystemet (1997/98:96) beräknas kommunerna få ökade kostnader till följd av att kommunens socialtjänst skall ha det *primära ansvaret för unga lagöverträdare*. Kostnaderna beräknas uppgå till ca 8 miljoner kronor och därför bör det generella statsbidraget höjas med motsvarande belopp.

Regeringens proposition Vårdnad, boende och umgänge (prop. 1997/98:7) innehåller förslag till ändringar i *föräldrabalkens bestämmelser om vårdnad m.m.* Förslagen leder till ett utökat ansvar för kommunerna och därmed ökade kostnader. Då de ökade kostnaderna beräknas till 12 miljoner kronor år 1999 och 8 miljoner kronor åren därefter bör det generella statsbidraget öka i motsvarande mån.

Förändringar av det kommunala skatteunderlaget

I denna proposition föreslås en höjning av det reducerade basbeloppet som används vid beräkning av pensioner med en procentenhet år 1999 och ytterligare en procentenhet år 2000, vilket leder till ökade skatteintäkter för kommuner och landsting. Det generella statsbidraget minskas med motsvarande belopp.

De ekonomiska effekterna för kommuner och landsting av den planerade ålderspensionsreformen har inte beaktats. Detta gäller även övriga utgiftsområden (se avsnitt 4.8). Regeringen återkommer till frågan i budgetpropositionen för 1999.

Fr.o.m. den 1 januari 1998 undantas från beskattning, under vissa förutsättningar, förmån av att få använda en av arbetsgivaren tillhandahållen datorutrustning för privat bruk, s.k. skattefria lånedata.

torer (prop. 1996/97:173, bet. 1997/98:SkU4, rskr. 1997/98:21). Regeringen har inte för avsikt att reglera de eventuella effekter på skatteunderlaget som detta kan medföra.

Övrigt

Regeringen föreslog i propositionen Transportpolitik för en hållbar utveckling (prop. 1997/98:56) att fordonskatten för bussar skall höjas fr.o.m. den 1 januari 1999. För att motverka kostnadsökningar inom lokal och regional busstrafik bör berörda landsting och kommuner kompenseras. Då storleken på höjningen ännu inte är fastställd återkommer regeringen i budgetpropositionen för 1999 med förslag till reglering.

7.6 Övriga frågor

7.6.1 Förbättrad uppföljning av resultat och resursutnyttjande

Regeringens bedömning: Arbetet med att förbättra och utveckla uppföljningen och utvärderingen av verksamheten och ekonomin i kommuner och landsting bör intensifieras. Syftet är att förbättra underlaget för riksdagens samlade bedömning av utvecklingen, måluppfyllelsen och resursutnyttjandet i den kommunala sektorn.

Skälen för regeringens bedömning:

De stora skillnaderna mellan enskilda kommuner och landsting när det gäller ekonomiska och andra förutsättningar för att klara sin verksamhet och uppnå nationella mål har åter aktualiserat frågan om statens behov och möjligheter att styra den kommunala verksamheten, samt frågan om olika styrinstrument och deras effekter. Riksdagen har också efterlyst en förbättrad uppföljning av resursutnyttjandet och måluppfyllelsen i den kommunala verksamheten.

Utvecklingen under 1990-talet

Under 1990-talet har många kommuner och landsting decentraliserat och effektiviserat sin verksamhet samt ändrat sin organisation och sina styrformer. En viktig förutsättning för detta har varit avregleringen av den kommunala verksamheten som skett, inte minst genom 1991 års kommunallag. Statens styrning av kommuner och landsting har således förändrats under 1990-talet. Ett förändrat statsbidrags- och utjämningsystem och en ny lagstiftning har tillsammans med den ekonomiska utvecklingen banat väg för stora förändringar i verksamheten.

Nationella mål

Förutsättningarna att på nationell nivå göra en analys av hur kvaliteten utvecklats och av hur resultaten överensstämmer med de nationella målen varierar mellan olika verksamheter bl.a. beroende på om och hur målen för verksamheten formulerats.

Riksdagen respektive regeringen fastställer nationella mål för verksamheten i kommuner och landsting i lagar och förordningar. De nationella målen för verksamheterna är i huvudsak uttryckta som inriktningsmål och anger mer sällan en direkt mätbar nivå för resultatet. De avser oftast också bredare förhållanden än de som den kommunala verksamheten i sig kan påverka. Riksdagen har sedan flera år uttalat att uppföljningen skall inriktas mot mål och resultat. En av principerna för mål- och resultatstyrning är att staten utifrån fastställda mål i huvudsak skall följa resultatet av verksamheten och inte på vilket sätt de uppnåtts. I vissa av de kommunala verksamheterna är emellertid även processen viktig för resultatet.

Behovet av samordnad uppföljning

Ett generellt statsbidragssystem ger de enskilda kommunerna och landstingen stora möjligheter att anpassa sin verksamhet efter lokala behov och att själva prioritera mellan olika verksamheter. En utgångspunkt är att dessa prioriteringar också sker i överensstämmelse med nationellt formulerade mål för olika verksamheter. Det finns ett stort nationellt intresse av att följa utvecklingen av ekonomin och kvaliteten i kärnverksamheterna.

Efter genomförandet av de kommunalekonomiska reformerna har staten ökat sina insatser för att förlöpande följa upp och utvärdera verksamheten inom den kommunala sektorn. Sektorsmyndigheternas uppföljning, utvärdering och tillsyn har utvecklats och förbättrats. En samlad årlig redogörelse för utvecklingen inom den kommunala sektorn lämnas sedan år 1994 till riksdagen genom en skrivelse i anslutning till regeringens ekonomiska vårproposition. Arbetet pågår inom olika områden för att förbättra informationen om verksamhetens kostnader, prestationer och kvalitet så att den skall kunna relateras till de mål för verksamheten som statsmakterna ställt upp. Genom lagen om den kommunala redovisningen ges ökade förutsättningar för att ta fram ett underlag för finansiell information som bygger på gemensamma och objektiva principer och därmed ger ökad enhetlighet och jämförbarhet i den externa redovisningen.

Det finns dock fortfarande problem med bristande enhetlighet i redovisningen som försvårar jämförelser mellan kommuner respektive landsting och även mellan olika tidsperioder. Svårigheterna att utforma enhetlig redovisning och statistik kan bero på att kommuner och landsting valt att organisera sin verksamhet på olika sätt. En annan orsak kan vara att redovisningen och statistiken fyller olika behov. Regeringen ser dock positivt på det arbete som bedrivs i

kommuner och landsting för att göra redovisningen mer jämförbar.

Regeringen anser att de nationella målen kan behöva förtydligas t.ex. genom nedbrytning till olika delmål. Någon övergripande och samlad analys av kvalitets- och resultatutveckling i relation till de ekonomiska resurser kommuner och landsting förfogar över är idag svår att göra, främst till följd av att den nuvarande uppföljningen sker utifrån ett sektorsperspektiv och utifrån sektorsvisa mål. En sammanvägning av verksamhetsmål och ekonomiska mål görs inte systematiskt.

Som ett led i arbetet med att förbättra informationen om verksamhetens kostnader tillkallade regeringen våren 1996 en särskild utredare med uppdrag att utarbeta förslag till hur kvalitet och jämförbarhet kan förbättras för de uppgifter, av i huvudsak ekonomisk karaktär, som staten samlar in från kommuner och landsting. Betänkandet överlämnades till regeringen i december 1996 (SOU 1996:179). Utredningen lämnade förslag om ett antal åtgärder för att förbättra den statliga uppföljningen. Utredaren föreslog bl.a. att statens uppföljning av utvecklingen i den kommunala sektorn skulle baseras på en gemensam indelning i verksamhetsområden, nyckeltal med tillhörande definitioner och en samordning av uppgifter om ekonomi, personal och verksamhet. En förbättrad samordning av den ekonomiska statistik som samlas in av SCB samt Socialstyrelsen och Skolverket har skett. Detta arbete skall fortsätta.

Arbete för att förbättra uppföljningen

Mot bakgrund av vad som redovisats kommer regeringen att tillsätta en arbetsgrupp inom regeringskansliet som skall intensifiera arbetet med att förbättra och utveckla uppföljningen och utvärderingen av den kommunala sektorn. I detta arbete är det naturligt att Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, SCB och berörda sektorsmyndigheter medverkar. Arbetsgruppens uppdrag blir bl.a. att utifrån befintlig statistik om den kommunala verksamheten och ekonomin förbättra det underlag som presenteras för riksdagens samlade bedömning av utvecklingen inom sektorn. Vidare skall arbetsgruppen initiera olika typer av åtgärder för att åstadkomma ytterligare förbättringar av uppföljningen av hur kommuner och landstings resurser används och hur de nationella målen uppfylls. En viktig del i detta arbete blir att utveckla resultatindikatorer som visar hur enskilda kommuner och landsting uppnår de nationella målen. Arbetet skall i första hand inriktas på kärnverksamheterna skola, vård och omsorg.

Uppföljning av organisations- och verksamhetsformerna

Kommuner och landsting har numera en stor frihet att utforma sina styr-, organisations- och verksamhetsformer. En konsekvens härav är att de blivit mer lokalt anpassade och betydligt mer varierande. Rege-

ringen bedömer att det finns ett behov av att på nationell nivå kontinuerligt följa förnyelsearbetet inom kommuner och landsting framför allt vad gäller effekterna på demokrati och rättssäkerhet. Det gäller bl.a. frågor om representativitet för vissa grupper och det medborgerliga deltagandet i grundläggande politiska processer. Detta skall ses som ytterligare en del av insatserna för att förbättra den nationella samlade uppföljningen av den kommunala sektorn. Regeringen avser mot denna bakgrund att under våren 1998 sätta igång ett arbete med att utveckla en modell för att systematiskt följa upp styr-, organisations- och verksamhetsformer och förnyelsearbetets effekter på den lokala demokratin och rättssäkerheten.

7.6.2 Minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting år 1999

Som tidigare nämnts har riksdagen beslutat och regeringen föreslagit och aviserat betydande tillskott till kommuner och landsting för åren 1997–2000. Tillskotten uppgår totalt till 20 000 miljoner kronor år 2000, vilket motsvarar en höjning av kommunalskatten med drygt 2 procentenheter. Syftet med tillskotten är dels att stärka kvaliteten i skola, vård och omsorg och därigenom också uppnå positiva sysselsättningseffekter, dels att motverka skatthöjningar i kommuner och landsting. Regeringen föreslår därför en förlängning av nuvarande lag för att motverka skatthöjningar med ett år.

Frågans behandling

För åren 1997 och 1998 gäller, med vissa undantag, att om en kommun eller ett landsting fastställer en högre skattesats än den som gällde för år 1996, skall det generella statsbidraget till kommunen eller landstinget för samma år minskas med ett belopp som motsvarar hälften av den ökning av de preliminära kommunalskattemedel respektive landstingskattemedel som följer av skatthöjningen. Bestämmelserna om detta finns i lagen (1996:1061) om minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997 och 1998.

Bestämmelsen infördes efter att en överenskommelse träffats mellan regeringen, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet där de båda förbunden utfäst sig att verka för att skatterna inte skulle höjas i kommuner och landsting åren 1997 och 1998. Regeringen åtog sig samtidigt att föreslå riksdagen att hålla statsbidragen nominellt oförändrade samt att ekonomiskt reglera nya och ändrade regler som påverkar den kommunala ekonomin.

Regeringen föreslår nu en förlängning av de bestämmelser som gäller för åren 1997 och 1998 till att gälla även för år 1999. Mot bakgrund av den beredning som föregått den nu gällande lagen anser rege-

ringen att beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen är uppfyllt även i detta lagstiftningsärende.

Den förlängning som regeringen nu föreslår av lagen om minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997 och 1998 är enligt regeringens mening förenlig med regeringsformens bestämmelser om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten.

Bakgrund

Riksdagen har infört ett lagstadgat balanskrav för kommuner och landsting från år 2000 (prop. 1996/97:52, bet. 1996/97:FiU15, rskr. 1996/97:281). Balanskravet innebär att budgeten varje år skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Ett eventuellt negativt resultat skall regleras inom två år. Vid behandlingen av förslaget om ett lagstadgat balanskrav betonade finansutskottet vikten av en gynnsam ekonomisk utveckling i den kommunala sektorn. Ekonomisk balans i den kommunala sektorn är enligt utskottet en viktig del av den samlade ekonomiska politiken. Konstitutionsutskottet ansåg, vilket finansutskottet instämde i, att det med hänsyn till de ekonomiska problemen i många kommuner och landsting, finns ett behov av att i lag bestämma att de kommunala budgetarna skall vara balanserade, och hur eventuella obalanser skall hanteras om de ändå uppstår (1996/97:KU7y).

Ett nytt statsbidrags- och utjämningsystem för kommuner och landsting infördes den 1 januari 1996 (prop. 1995/96:64, bet. 1995/96:FiU5, rskr. 1995/96:116). Syftet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting. Tanken är att utjämnningen skall leda till att skillnader i skattesatser främst skall spegla skillnader i effektivitet, val av ambitionsnivå och avgiftspolitik. Enligt regeringens uppfattning är det på sikt önskvärt att skillnaderna i skattesatser minskar. Finansutskottet förutsatte i sitt betänkande att kommuner och landsting som gynnas av det nya statsbidrags- och utjämningsystemet överväger en sänkning av sina skattesatser. För att ge kommuner och landsting möjlighet att anpassa verksamheten till inkomstförändringarna tillämpas under de första åtta åren särskilda införanderegler. Vid behandlingen av förslaget om ett nytt statsbidrags- och utjämningsystem för kommuner och landsting betonade finansutskottet att systemet med utjämnning måste bli föremål för fortsatt utrednings- och utvecklingsarbete. Mot denna bakgrund har regeringen tillsatt en parlamentarisk kommitté med uppgift att följa upp och utveckla utjämningsystemet (dir. 1995:118). Tyngdpunkten i kommitténs arbete skall ligga på kostnadsutjämnningen. Kommittén bör bedriva sitt arbete så att förslag till förändringar kan läggas fram för riksdagen i sådan tid att de kan träda i kraft år 2000.

Riksdagen beslutade våren 1995 på regeringens förslag att införa ett tak för de offentliga utgifterna fr.o.m. budgetåret 1997 (prop. 1994/95:150, bet.

1994/95:FiU20, rskr. 1994/95:447). Regeringen återkom till riksdagen våren 1996 i fråga om utgiftstakets konstruktion bl.a. vad gäller hur kommunsektorn skulle hanteras (prop. 1995/96:150, bet. 1995/96:FiU10, rskr. 1995/96:304). I denna proposition angavs att innebörden av den kommunala självstyrelsen är att statsmakterna inte utövar ett direkt inflytande över kommunsektorns inkomster och utgifter. Däremot sker en påverkan via de allmänna ekonomiska förutsättningarna och lagregleringen av den kommunala verksamheten. Riksdagen fastställer också storleken på de statliga bidragen till den kommunala sektorn och anger också riktlinjerna för det skattefinansierade utrymmet, dvs. hur stora inkomster i form av statsbidrag och skatteinkomster sektorn beräknas förfoga över de nästkommande åren.

Finansutskottet underströk, vid behandlingen av förslagen om höjda statsbidrag för åren 1997 och 1998, att statsbidragsutrymmet nu vidgas för att göra det möjligt för kommuner och landsting att upprätthålla en verksamhet av rimligt god kvalitet.

Minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting år 1999

Regeringens förslag: De bestämmelser i lag, som innebär att om en kommun eller ett landsting fastställer en högre skattesats för år 1997 eller år 1998 än den som gällde för år 1996 så minskas det generella statsbidraget med ett belopp som motsvarar hälften av ökningen, skall gälla även för år 1999. De undantag som gäller för vissa kommuner och för s.k. skatteväxlingar skall gälla även år 1999.

Skälen för regeringens förslag:

Den samhällsekonomiska situationen har ställt stora krav på anpassning av den kommunala ekonomin under 1990-talet. Kommuner och landsting har i de flesta fall mött denna situation med att förändra och effektivisera sin organisation. De enskilda kommunernas och landstingens ekonomiska situation varierar emellertid kraftigt. Det finns exempel på kommuner och landsting som har haft svårt att anpassa sin verksamhet till de ekonomiska ramarna och istället valt att underbalansera budgeten. Det är mot denna bakgrund som riksdagen har beslutat att ett lagstadgat balanskrav skall gälla fr.o.m. år 2000. Införandet av det nya statsbidrags- och utjämningsystemet innebär såväl inkomstökningar som inkomstminskningar för enskilda kommuner och landsting i förhållande till tidigare gällande system. För att övergångsvis dämpa effekterna av minskade bidragsinkomster har införanderegler införts. Minskade bidragsinkomster i kombination med ett lagstadgat krav på ekonomisk balans år 2000 riskerar att skapa ökade incitament för vissa kommuner och landsting att höja skatten. Mot denna bakgrund beslutade

riksdagen att anta regeringens förslag till åtgärder för att motverka skattehöjningar åren 1997 och 1998 (prop. 1995/96:212, bet. 1996/97:FiU6, rskr. 1996/97:16).

Regeringen har i flera sammanhang uttalat att utrymmet för generella skattehöjningar är mycket begränsat (se bl.a. prop. 1996/97:150). Finansutskottet har förutsatt att kommuner och landsting som gynnas av det nya statsbidrags- och utjämningsystemet borde verka för att skillnaderna i kommunala skattesatser minskar (bet.1996/97:FiU20). Åtgärder mot kommunala skattehöjningar tillämpades för åren 1991–1994. Därefter ökade den genomsnittliga kommunala skattesatsen med 0,45 procentenheter år 1995 och 0,16 procentenheter år 1996. Den genomsnittliga skattesatsen år 1998 uppgår till 31,65 procent. Skattehöjningar kan i vissa fall anses vara en nödvändig anpassning. Fortsatta skattehöjningar i den kommunala sektorn bör dock enligt regeringens mening begränsas eftersom det minskar hushållens köpkraft och hämmar den ekonomiska tillväxten.

Den nya budgetprocessen innebär att regeringen i samband med den ekonomiska vårpropositionen presenterar ett förslag till utgiftstak för tre år framåt. Det offentliga utgiftstaket är en viktig faktor för att åstadkomma stabilitet i de offentliga finanserna. Denna stabilitet har bl.a. skapat förutsättningar för regeringen att kunna föreslå och avisera en nivåhöjning av de generella statsbidragen till kommuner och landsting med 20 000 miljoner kronor successivt fram till år 2000. Utifrån de gällande ekonomiska förutsättningarna och balanskravet skulle kommunsektorn utan det redovisade tillskottet komma att ställas inför ytterligare neddragningar av verksamheten. Grunden för det offentliga utgiftstaket får inte ryckas undan bl.a. genom att kommuner och landsting höjer skatten. För att värna kvaliteten och utveckla de för den fortsatta välfärden viktiga verksamheterna skola, vård och omsorg krävs en långsiktig hållbarhet i kommuners och landstings ekonomi. Det statliga bidrags- och utjämningsystemet har därvid stor betydelse, liksom en god samhällsutveckling. Den kommunala utjämningskommittén skall lägga fram sitt förslag till förändringar av utjämningsystemet så att de kan träda i kraft år 2000.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det nu rådande systemet med en minskning av statsbidraget till kommuner och landsting som höjer sin skattesats bör förlängas med ett år.

Förlängningen innebär att om en kommun eller ett landsting inför år 1999 höjer skatten över den nivå som gällde för år 1996, skall det generella statsbidraget till kommunen respektive landstinget för samma år minskas med ett belopp som motsvarar hälften av den ökning av de preliminära kommunalskattemedel respektive landstingsskattemedel som följer av skattehöjningen. De kommuner (Danderyd, Lidingö och Täby) för vilka införandereglererna ställer krav på en

snabbare anpassning, bör liksom tidigare vara undantagna från minskningen av statsbidraget även under år 1999. Dessa kommuner har för närvarande de lägsta skattesatserna och kan därför ha särskilda behov av att anpassa sina skattesatser. Om dessa kommuner höjer sina skatter över den nivå som gällde för år 1996 inför år 1999 kommer alltså ingen reducering av det generella statsbidraget till respektive kommun att göras.

Det undantag från statsbidragsminskningen som gäller då en ändring av skattesatsen görs till följd av att uppgifter fördelats om mellan kommuner och landsting föreslås gälla även för år 1999. Om en omfördelning sker får den som tar över uppgifter höja sin skattesats i samma mån som den som blir avlastad uppgifter sänker sin skattesats, utan att det generella statsbidraget minskas. Minskningen av statsbidraget enligt ovan skall göras i samband med att skattemyndigheten fastställer statsbidragets storlek. Förslaget omfattar inte församlingar och kyrkliga samfälligheter.

Regeringen är medveten om att det kan finnas kommuner och landsting som befinner sig i en exceptionellt svår ekonomisk situation beroende på en relativt låg skattesats. Om så skulle vara fallet får i sista hand frågan hanteras i särskild ordning genom att regeringen senast i samband med budgetpropositionen för 1999 föreslår riksdagen en lagändring som ger utrymme för skattehöjning utan att statsbidraget minskas.

Syftet med regeringens förslag är att motverka kommunala skattehöjningar. Förslaget är dock enligt regeringens mening inte lika ingripande som ett lagreglerat kommunalt skattestopp som gällt för vissa år.

Kommuner och landsting är med det system som gäller för närvarande och som föreslås förlängas med ett år, inte förhindrade att höja skatten. För att kunna behålla den stabilitet som uppnåtts i statsfinanserna samt i avvaktan på översynen av utjämningsystemet och att balanskravet införs år 2000 anser regeringen att kommunala skattehöjningar bör motverkas. De av regeringen föreslagna och aviserade tillskotten är bl. a. avsedda att underlätta för kommuner och landsting så att skattehöjningar kan undvikas. Om en kommun eller ett landsting ändå höjer skatten bör det enligt regeringens mening leda till mindre statsbidrag än för övriga kommuner och landsting. Staten föreskriver villkor för att statsbidrag skall utgå. Regeringens förslag syftar till att det föreslagna tillskottet till kommuner och landsting skall få avsedd effekt, dvs. utöver att öka kvaliteten i skolan, vården och omsorgen även motverka skattehöjningar i kommuner och landsting. Mot bakgrund av ovanstående är den förlängning med ett år av lagen om minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting som regeringen nu föreslår enligt regeringens mening förenlig med rege-

ringsformens bestämmelser om den kommunala beskattningsrätten.

7.6.3 Uppräkningsfaktorer

Regeringens förslag: De uppräkningsfaktorer som fastställs senast i september månad och som ligger till grund för beräkningen av preliminära kommunal- och landstingsskattemedel får under år då riksdagsval hålls i september månad ändras. Denna ändring skall ske senast en vecka efter att regeringen avlämnat budgetpropositionen.

Skälen för regeringens förslag:

Staten svarar för uppörd, taxering och indrivning av kommunalskatterna. Under beskattningsåret erhåller kommunerna och landstingen endast preliminära skatteinkomster från staten. Beräkningen av dessa preliminära skatteinkomster bygger på en prognos avseende de beskattningsbara inkomsterna under detta år. Till grund för prognosen ligger det senaste fastställda taxeringsutfallet. Detta utfall räknas upp till beskattningsårets nivå genom att multipliceras med två uppräkningsfaktorer. Dessa uttrycker den prognostiserade utvecklingen av skatteunderlaget för hela landet under året före respektive det år de preliminära kommunalskatteinkomsterna utbetalas. Eftersom de preliminära skatteinkomsterna beräknas utifrån en prognos sker en slutavräkning mellan staten och kommunerna respektive landstingen i januari andra året efter beskattningsåret.

Det är regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, som skall fastställa de två uppräkningsfaktorerna. Tidigare fastställdes uppräkningsfaktorerna i december månad. En preliminär beräkning av uppräkningsfaktorerna gjordes emellertid redan i augusti månad. Från och med 1997 års preliminära kommunalskatteinkomster ändrades systemet såttillvida att uppräkningsfaktorerna skall fastställas senast i september månad varje år (prop. 1995/96:150, bet. 1995/96:FiU10, rskr. 1995/96:304).

Att uppräkningsfaktorerna fastställs i september månad är en avvägning mellan kommunernas och landstingens behov av att så tidigt som möjligt få stabila planeringsförutsättningar och behovet av att fastställandet skall bygga på tillräckligt bra underlag, bl.a. genom att de förslag som läggs i budgetpropositionen och som påverkar det kommunala skatteunderlaget kan beaktas.

Regeringen skall senast den 20 september avlämna budgetpropositionen. Under år då riksdagsval hålls i september månad kan emellertid, under vissa förutsättningar, budgetpropositionen avlämnas inom 10

dagar efter att en ny regering tillträtt, dock senast den 15 november.

Under år då riksdagsval hålls i september månad bör det enligt regeringens mening finnas en möjlighet att ändra de i september månad fastställda uppräkningsfaktorerna. I annat fall skulle det kunna innebära att förslag som läggs i budgetpropositionen och som har effekt på det kommunala skatteunderlaget inte påverkar kommunernas och landstingens preliminära skatteinkomster. I stället skulle sådana förslag få effekt på skatteinkomsterna först två år efter beskattningsåret då slutavräkning görs med kommuner och landsting. Därmed skulle det finnas risk för att slutavräkningen beloppsmässigt ökar dessa år.

Genom att ge regeringen möjlighet att ändra uppräkningsfaktorerna förbättras regeringens och riksdagens förutsättningar att bedöma kommunsektorns skattefinansierade utrymme. Förbättringen möjliggörs genom att det för det aktuella året kan göras en avvägning mellan effekterna av skatteunderlagspåverkande förslag och nivån på statsbidragen till kommunsektorn. Förslaget föranleder ändring av 4 § andra stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. I beredningen av denna fråga har samråd skett med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

7.6.4 Bildande av bolag för övertagande av kommunala bostadsföretag m.m.

Regeringens förslag: Regeringen bemyndigas att dels skjuta till erforderligt kapital, dels uppdra åt Riksgäldskontoret att lämna lån och utfärda garantier till det bolag som enligt förslag i den bostadspolitiska propositionen skall kunna bildas för att äga och förvalta bostadsföretag och fastigheter som övertas från kommuner. Kapitaltillskott skall täckas genom det under utgiftsområde 25 uppförda anslaget A2 *Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting*.

Skälen till regeringens förslag:

I den bostadspolitiska propositionen föreslås att regeringen ges möjlighet att bilda ett bolag med uppgift att äga och förvalta bostadsföretag och fastigheter som övertas från kommuner, i avvaktan på att en mer permanent lösning kan åstadkommas. Detta föreslås kunna ske i samband med statliga stödinsatser till kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet. Bolaget bör kunna vara ett nytt eller befintligt bolag som ägs direkt av regeringen eller som ingår i en befintlig statlig koncernstruktur (t.ex. Venantius AB). Bolaget kan knytas till Venantius eller i någon

annan form tillgodogöra sig den upparbetade kompetens och erfarenhet i finansiella frågor och frågor om bostadsfastigheter som finns i Venantius AB. Bolaget måste kunna tillförsäkras erforderlig finansiering. Regeringen bedömer att det kan vara lämpligt att låta bolaget ta upp lån i Riksgäldskontoret. Vidare måste regeringen kunna tillskjuta kapital till bolaget i erforderlig omfattning. Kapitaltillskottet föreslås belasta det under utgiftsområde 25 uppförda anslaget A2 *Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting*.

7.6.5 Ekonomiska regleringar mellan staten och de kyrkliga kommunerna år 1999

Regeringens förslag: De kyrkliga kommunernas skattemedelsfordran vid ingången av år 1999 skall minskas med 1,4 procent med avseende på statliga regeländringar som påverkat kyrkokommunernas ekonomi, främst skatteunderlaget. Därutöver skall skattemedelsfordran minskas med 4 procent som ersättning till staten för administration av församlings-skatten.

Skälen för regeringens förslag:

I 1994 års ekonomisk-politiska proposition (prop. 1994/95:25, bet. 1994/95FiU1, rskr. 1994/95:145 och 146) uttalade regeringen att även de kyrkliga kommunerna bör bidra till saneringen av statens finanser. Mot denna bakgrund beslutade riksdagen att de kyrkliga kommunerna fr.o.m. år 1995 skulle ersätta staten för administrationen av församlingsskatten. Ersättningen har fr.o.m. år 1996 årligen fastställts till 4 procent av de kyrkliga kommunernas skattemedelsfordran. Även för år 1999 bör ersättningen uppgå till 4 procent.

För de kyrkliga kommunerna får de ändringar som exempelvis år 1996 påverkade det kommunala skatteunderlaget ingen effekt förrän år 1998, men för detta år och även för år 1999 får ändringarna dubbel effekt eftersom både förskott och slutavräkning påverkas.

Kommuner och landsting kompenseras fr.o.m. år 1997 för den ändrade beskattningen av bilförmån genom en höjning av det generella statsbidraget. Detta påverkar emellertid inte de kyrkliga kommunernas skatteinkomster förrän år 1999. Regeringen anser att även de kyrkliga kommunerna bör kompenseras för den ändrade beskattningen av bilförmån.

Utöver detta föreslås inte några ytterligare regleringar jämfört med föregående år. Skillnaden gentemot 1998 års reglering beror, förutom vad avser ändrad beskattning av bilförmån, endast på att tidi-

gare beslutade regleringar ger olika effekt under de första åren.

TABELL 7.6 SAMMANSTÄLLNING AV EKONOMISKA REGLERINGAR MELLAN STATEN OCH DE KYRKLIGA KOMMUNERNA ÅR 1999

	MILJONER KRONOR
Beslutade regleringar år 1998	137
Infasning av tidigare beslutade regleringar	50
Ändrad beskattning av bilförmån	-38
Summa	149

De tidigare beslutade regleringarna och de nu föreslagna förändringarna av dessa regleringar uppgår till 149 miljoner kronor, vilket beräknas motsvara en reduktion av de kyrkliga kommunernas skattemedelsfordran med 1,4 procent vid ingången av år 1999. Till detta kommer den föreslagna skatteadministrationsersättningen om 4 procent, dvs. en total reduktion av skattemedelsfordran med 5,4 procent. Förslaget föranleder ett förslag till lag med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1999.