

Regeringens proposition

1999/2000:115

Vissa kommunalekonomiska frågor

Prop.
1999/2000:115

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 25 maj 2000

Göran Persson

Lars-Erik Lövdén
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa ändringar i kommunallagen (1991:900) och lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Ändringarna görs i syfte att förtydliga att bestämmelsen i kommunallagen om god ekonomisk hushållning skall gälla även för den verksamhet som bedrivs i kommunala företag och att särskilda upplysningar om ekonomi och verksamhet enligt lagen om kommunal redovisning skall lämnas även om sådana juridiska personer i vilka kommunen eller landstinget har ett betydande inflytande. Vidare föreslås att bestämmelserna i lagen om kommunal redovisning anpassas till de nya bestämmelser om löpande bokföring och arkivering som trädde i kraft för den privata sektorn den 1 januari 2000.

I propositionen föreslås vissa förändringar i det kommunala utjämningsystemet avseende inkomstutjämnningen. Avgiften respektive bidraget för de kommuner och landsting som har en länsvis skattesats som överstiger 95 procent av den egna skattesatsen, justeras så att förändringen av skatteinkomster efter inkomstutjämnning mellan två år, till 95 procent skall motsvara den procentuella förändringen av det genomsnittliga skatteunderlaget i riket plus fem procent av förändringen av kommunens eller landstingets eget skatteunderlag. För de landsting som har haft en befolkningsminskning under en femårsperiod om minst två procent föreslås att ett särskilt omställningsbidrag införs tillfälligt för åren 2001 och 2002. Omställningsbidraget skall ligga utanför utjämningsystemet och finansieras med medel från utgiftsområde 25, anslaget Bidrag för särskilda insatser i vissa kommuner och landsting.

I propositionen föreslås vidare att ett statsbidrag införs för kommuner med höga kostnader för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). För särskilt dyra insatser enligt LSS föreslås därutöver att ett extra statsbidrag införs. Båda dessa bidrag föreslås finansieras med medel från utgiftsområde 25, anslaget Bidrag för särskilda insatser i vissa kommuner och landsting.

I propositionen behandlas också vissa frågor avseende systemet för återbetalning av mervärdesskatt till kommuner och landsting (kommunkontosystemet). Konkurrensneutraliteten inom tandvården bedöms kunna lösas på frivillig väg. Uppföljningen av kommunkontosystemet bör förbättras och ett utredningsarbete inledas i syfte att stärka den materiella prövningen av systemet.

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900) 6	
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:614) om kommunal redovisning.....	7
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting	15
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1516) om utjämningsavgift till kommuner och landsting	18
3	Ärendet och dess beredning	21
3.1	Förändringar i kommunallagen och den kommunala redovisningslagen.....	21
3.2	Anpassning av den kommunala redovisningslagen	21
3.3	Förändringar i inkomstutjämnningen och omställningsbidrag till vissa landsting	22
3.4	Kompensation för höga kostnader avseende verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	23
3.5	Kommunkontosystemet	24
4	Förändringar i kommunallagen och den kommunala redovisningslagen.....	25
4.1	Bakgrund.....	25
4.2	God ekonomisk hushållning i företagen	26
4.3	Särskilda upplysningar om företagens ekonomi och verksamhet i förvaltningsberättelsen.....	31
5	Anpassning av den kommunala redovisningslagen	32
5.1	Bakgrund.....	32
5.2	Förändringar i den kommunala redovisningslagen.....	32
5.2.1	Allmänt.....	32
5.2.2	Räkenskapsinformation.....	33
5.2.3	Grundbokföring och huvudbokföring	34
5.2.4	Verifikationer.....	35
5.2.5	Bevarande av räkenskapsinformation	36
5.2.6	Arkivering	37
5.2.7	Avsättningar	38
6	Förändringar i inkomstutjämnningen och omställningsbidrag till vissa landsting.....	40
6.1	Bakgrund.....	40
6.2	Inkomstutjämnning för kommuner och landsting.....	42
6.3	Omställningsbidrag till landsting med befolkningsminskning.....	45
7	Kompensation för höga kostnader avseende verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	49
7.1	Bakgrund.....	49

7.2	Statsbidrag till kommuner med höga LSS-kostnader.....	51	Prop. 1999/2000:115
7.3	Extra statsbidrag för särskilt kostnadskrävande LSS- insatser.....	57	
7.4	Avtal mellan kommuner.....	58	
7.5	Ekonomiska konsekvenser	60	
8	Kommunkontosystemet	61	
8.1	Bakgrund.....	61	
8.2	Konkurrensneutralitet avseende tandvård	63	
8.3	Uppföljning av utvecklingen av kommunkontosystemet .	65	
8.4	Kontroll och omprövning av beslut om utbetalning från kommunkontosystemet	66	
9	Författningskommentarer.....	68	
9.1	Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)	68	
9.2	Förslag till lag om ändring om i lagen om kommunal redovisning (1997:614).	68	
Bilaga 1	Utvidgat balanskrav - omfattande verksamhet i kommunala företag (SOU 1998:150). Sammanfattning.....	75	
Bilaga 2	Utvidgat balanskrav omfattande verksamhet i Kommunala företag (SOU 1998:150). Förteckning över remissinstanser	77	
Bilaga 3	Den kommunala redovisningslagen - förslag till förändringar i kapitel 1 och 2 (Ds 1999:71).....	78	
Bilaga 4	Förslag om omställningsbidrag för landsting med minskande befolkning samt av vissa förändringar i inkomstutjämnings- för kommuner (dnr Fi2000/607)	79	
Bilaga 5	Förslag om omställningsbidrag för landsting med minskande befolkning samt om vissa förändringar i inkomstutjämnings- för kommuner (dnr. Fi 2000/607). Förteckning över remissinstanser.....	83	
Bilaga 6	Förslag till utjämning mellan kommuner av kostnader för LSS-verksamhet (Ds 1999:72). Förteckning över remissinstanser.....	84	
Bilaga 7	Kommunkontosystemet och rättvisan - momsen, kommunerna och konkurrensen (SOU 1999:133). Sammanfattning	85	
Bilaga 8	Kommunkontosystemet och rättvisan - momsen, kommunerna och konkurrensen (SOU 1999:133). Förteckning över remissinstanser.....	88	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 maj 2000.....	89	

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900),
2. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen om kommunal redovisning (1997:614),
3. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting,
4. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting,
5. godkänner inrättandet av ett omställningsbidrag för landsting med minskande befolkning,
6. godkänner inrättandet av ett statsbidrag för kommuner med höga kostnader för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS),
7. godkänner inrättandet av ett extra statsbidrag för särskilt kostnadskrävande insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)
dels att rubriken närmast före upphävda 6 kap. 39 § skall upphöra att gälla,
dels att 8 kap. 1 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

1 §

Kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.

Kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet *och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:614) om kommunal redovisning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:614) om kommunal redovisning

dels att rubriken före 2 kap. 12 § skall utgå,

dels att 2 kap. 1 och 3-12 §§, 6 kap. 3 § samt 8 kap. 1 § och rubrikerna närmast före 2 kap. 7-11 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 1 kap. 5 §,

2 kap. 13 § och 3 kap. 5 § samt närmast före 1 kap. 5 §, 2 kap. 3

och 6 §§ samt 3 kap. 5 § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

Definitioner

5 §

I denna lag betyder

1. bokföringspost: varje enskild notering i grundbokföringen eller huvudbokföringen,

2. ekonomisk händelse: alla förändringar i storleken och sammansättningen av en kommuns eller ett landstings förmögenhet som beror på kommunens eller landstingets ekonomiska relationer med omvärlden, såsom in- och utbetalningar, uppkomna fordringar och skulder samt andra åtgärder eller transaktioner som påverkar förmögenhetens storlek eller sammansättning,

3. verifikation: de uppgifter som dokumenterar en ekonomisk händelse eller en vidtagen justering i bokföringen,

4. räkenskapsinformation:
a) sådana sammanställningar av uppgifter som avses i
– 2 kap. 3 § (grundbokföring och huvudbokföring),
– 2 kap. 4 § (verifikation och handling m.m. som en

verifikation hänvisar till),
 – 2 kap. 7 § (systemdokumentation och behandlingshistorik),
 – 2 kap. 9 § (sidoordnad bokföring),
 – 3 kap. 2 § (årsredovisning),
 – 3 kap. 2 § andra stycket (noter till balansräkning och resultaträkning),
 3 kap. 5 § (specifikation av balansräkningspost).
 b) avtal och andra handlingar av särskild betydelse för att belysa verksamhetens ekonomiska förhållanden, samt
 c) sådana uppgifter i övrigt som är av betydelse för att det skall gå att följa och förstå de enskilda bokföringsposternas behandling i bokföringen.

2 kap.

1 §

Bokföringsskyldigheten innefattar att

1. kronologiskt och systematiskt löpande bokföra inträffade ekonomiska händelser och i samband med detta se till att det finns verifikationer till alla bokföringsposter,

2. vid räkenskapsårets utgång avsluta bokföringen med ett årsbokslut,

3. upprätta en beskrivning över det redovisningssystem som tillämpas,

4. arkivera verifikationer, bokföringsböcker och annat räkenskapsmaterial.

1. löpande bokföra alla ekonomiska händelser enligt bestämmelserna i 3 §,

2. vid räkenskapsårets utgång avsluta bokföringen med en årsredovisning,

3. se till att det finns verifikationer enligt 4 § för alla bokföringsposter samt systemdokumentation och behandlingshistorik enligt 7 §,

4. bevara all räkenskapsinformation och sådan utrustning och sådana system som behövs för att presentera räkenskapsinformationen i den form som anges i 10 § första stycket 1 eller 2.

Grundbokföring och huvudbokföring

3 §

Alla ekonomiska händelser skall bokföras löpande.

De ekonomiska händelserna skall bokföras så

Med ekonomiska händelser avses

1. inbetalningar och utbetalningar,
2. uppkomna fordringar och skulder,
3. andra åtgärder eller transaktioner som påverkar förmögenhetens storlek eller sammansättning.

Inför ett årsbokslut skall bokföringen också tillföras fordrings-, avsättnings- och skuldposter som behövs för att bestämma de intäkter och kostnader som rätteligen hör till räkenskapsåret.

att de kan presenteras i registreringsordning (grundbokföring) och i systematisk ordning (huvudbokföring). Detta skall ske på ett sådant sätt att det är möjligt att kontrollera fullständigheten i bokföringsposterna och överblicka verksamhetens förlopp, ställning och resultat.

I samband med att den löpande bokföringen avslutas skall de tillgångs-, avsättnings- och skuldposter som är nödvändiga för att bestämma räkenskapsårets intäkter och kostnader och den finansiella ställningen på balansdagen bokföras.

Varje ekonomisk händelse skall bokföras på grundval av en handling som härrör från händelsen eller som särskilt upprättas med uppgifter om denna (verifikation). Har kommunen eller landstinget tagit emot en handling om den ekonomiska händelsen, skall denna handling användas som verifikation. Om det krävs med hänsyn till arten av den mottagna handlingen, får bokföringen i stället grundas på en särskilt upprättad hänvisningsverifikation.

En verifikation skall på ett varaktigt sätt innehålla uppgifter om när den upprättades, när den ekonomiska händelsen inträffade, vad den avser, vilket belopp den gäller, vilken motpart den berör och, i förekommande fall, vilka handlingar som låg till grund för händelsen och var originalhandlingen förvaras.

För likartade ekonomiska händelser får en gemensam verifikation användas.

4 §

För varje ekonomisk händelse skall det finnas en verifikation. Har en kommun eller ett landsting tagit emot en uppgift om den ekonomiska händelsen i den form som anges i 10 § första stycket, skall denna uppgift, i förekommande fall kompletterad med uppgifter enligt andra stycket, användas som verifikation. Om det behövs med hänsyn till arten av den mottagna verifikationen, får bokföringen i stället grundas på en särskilt upprättad hänvisningsverifikation.

Verifikationen skall innefatta uppgift om när den har sammanställts, när den ekonomiska händelsen har inträffat, vad denna avser, vilket belopp den gäller och vilken motpart den berör. I förekommande fall skall verifikationen även innefatta upplysning om handlingar eller andra uppgifter som har legat till grund för den ekonomiska händelsen samt var dessa finns tillgängliga.

Flera likartade ekonomiska händelser får dokumenteras

5 §

Verifikationerna skall på ett varaktigt sätt vara försedda med verifikationsnummer och med övriga uppgifter som fordras för att sambandet mellan verifikation och bokförd post utan svårighet skall kunna fastställas. Om verifikationen rättas, skall det anges när rättelsen har skett och vem som har företagit den.

I verifikationen skall det ingå ett verifikationsnummer eller annat identifierings-tecken samt sådana övriga uppgifter som är nödvändiga för att sambandet mellan verifikationen och den bokförda ekonomiska händelsen utan svårighet skall kunna fastställas.

Om verifikationen rättas, skall det anges när rättelsen har skett och vem som har gjort den.

Rättelse av bokföringspost

6 §

Verifikationerna skall både före och efter bokföringen förvaras ordnade och på ett betryggande sätt och överskådligt sätt.

När en bokförd post rättas, skall det anges när rättelsen har skett och vem som har gjort den. Om rättelse sker genom en särskild rättelsepost, skall det samtidigt säkerställas att det vid en granskning av den rättade bokföringsposten utan svårighet går att få kännedom om rättelsen.

Formen för bokföring

Bokföringen skall ske på ett varaktigt sätt i ett ordnat och betryggande system. Vad som har bokförts får inte utplånas eller göras oläsligt.

När en felförd post rättas, skall det anges när rättelsen har skett och vem som företagit den. Om rättelse sker genom en

Systemdokumentation och
behandlingshistorik

7 §

Varje kommun och landsting skall upprätta sådana beskrivningar över bokföringssystemets organisation och uppbyggnad som behövs för att ge överblick över systemet (systemdokumentation). En kommun eller ett landsting skall också upprätta sådana be-

särskild rättelsepost, skall verifikation om rättelsen upprättas. Rättelsen skall innehålla en hänvisning till det fel som avses. Samtidigt skall det genom anteckning på den tidigare verifikationen eller på annat sätt säkerställas att man vid granskning av den tidigare verifikationen utan svårighet kan få kännedom om rättelsen

skrivningar över genomförda bearbetningar inom systemet som gör det möjligt att utan svårighet följa och förstå de enskilda bokföringsposternas behandling (behandlingshistorik).

Beskrivning av det tillämpade redovisningssystemet

Den beskrivning som upprättas över det tillämpade redovisningssystemet skall innehålla uppgift om redovisningens organisation och uppbyggnad, använda hjälpmedel och deras funktion samt bokföringens konton och deras användning (kontoplan).

Beskrivningen skall kompletteras med systemdokumentation och behandlingshistorik för ADB-baserade redovisningssystem i den utsträckning det behövs för att man utan svårighet skall kunna följa och kontrollera de enskilda posternas behandling och företagna bearbetningar inom systemet.

Grundbokföring

De ekonomiska händelserna skall bokföras i kronologisk ordning (grundbokföring), post för post, efter verifikationsnummer som tilldelats verifikationerna. Verifikationer som avser likartade ekonomiska händelser,

Tidpunkten för bokföring

8 §

Kontanta in- och utbetalningar skall bokföras senast påföljande arbetsdag. Andra ekonomiska händelser skall bokföras så snart det kan ske.

Ekonomiska händelser får bokföras senare än som anges i första stycket, om det finns särskilda skäl och är förenligt med god redovisningssed.

Sidoordnad bokföring

9 §

Vid bokföringen skall konton över tillgångar, avsättningar och skulder specificeras i en sidoordnad bokföring i den utsträckning det behövs för att ge en tillfredsställande överblick och kontroll.

får bokföras i sammandrag i en post, om det utan svårighet kan klarläggas vilka ekonomiska händelser som ingår i en sådan post.

Kontanta in- och utbetalningar skall bokföras senast påföljande arbetsdag. Fordringar och skulder samt övriga ekonomiska händelser skall bokföras så snart det kan ske.

Verifikationer för obetalda fordringar och skulder skall ordnas och förvaras så att betryggande överblick förlöpande finns över dem. Vid räkenskapsårets utgång skall samtliga då obetalda fordringar och skulder bokföras.

Huvudbokföring

De ekonomiska händelserna skall bokföras i systematisk ordning (huvudbokföring) så att bokföringen gör det möjligt att överblicka verksamhetens ekonomiska utveckling.

Konton som i huvudbokföringen förs i sammandrag skall ytterligare specificeras i en sidoordnad redovisning, om det behövs för att ge en tillfredsställande överblick och kontroll.

Huvudbokföringen skall hållas aktuell och stämmas av med hänsyn till verksamhetens förhållanden och god redovisningssed.

Räkenskapsinformationens bevarande

10 §

Räkenskapsinformation skall bevaras i

1. vanlig läsbar form (dokument),

2. mikroskrift som kan läsas med förstöringshjälpmedel, eller

3. annan form som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel (maskinläsbart medium) och som genom omedelbar utskrift kan tas fram i sådan form som avses i 1 eller 2.

Dokument, mikroskrift och maskinläsbart medium med räkenskapsinformation som kommunen eller landstinget har tagit emot från någon annan skall bevaras i det skick materialet hade när det kom till kommunen eller landstinget. Dokument, mikroskrift och maskinläsbart medium med räkenskapsinformation som en kommun själv eller ett landsting självt har upprättat skall bevaras i det skick materialet fick när

Räkenskapsmaterialets form

Arkivering m.m.

Verifikationer och annat räkenskapsmaterial kan utgöras av

1. material i vanlig läsbar form,

2. film eller annat material med registreringar i mikroskrift som kan läsas med förstoringshjälpmedel,

3. annat material med registreringar som genom omedelbar utskrift kan tas fram i en form som avses i punkterna 1 och 2.

Material som avses i första stycket 3 får inte användas för sammanfattningar av huvudbokföringen eller samtidigt för både verifikationer och grundbokföring.

Material som avses i första stycket 2 och 3 får användas endast om det kan anses säkerställt att registreringarna är varaktiga, att de registrerade uppgifterna är lätt åtkomliga och att materialet bevaras på betryggande sätt.

11 §

Dokument, mikroskrift och maskinläsbara medier som används för att bevara räkenskapsinformation skall vara varaktiga och lätt åtkomliga. De skall minst bevaras fram till och med det tionde året efter utgången av det kalenderår då räkenskapsåret avslutades. I övrigt gäller bestämmelserna i arkivlagen (1990:782) för dessa handlingar. De skall både före och efter bokföringen förvaras ordnade och på ett betryggande och överskådligt sätt.

Maskinutrustning och system som behövs för att presentera räkenskapsinformation i den form som anges i 10 § första stycket 1 eller 2 skall hållas tillgängliga under hela den tid som anges i första stycket.

12 §

För varje räkenskapsår skall den löpande bokföringen avslutas med ett årsbokslut. Detta består av resultaträkning och balansräkning. Till dessa kan bilagor upprättas.

Årsbokslutet skall avfattas i vanlig läsbar form. Bilagor som är särskilt omfattande får dock upprättas i sådan form som avses i 11 § första stycket 2.

En kommun eller ett landsting får förstöra ett maskinläsbart medium som används för att bevara räkenskapsinformation, om räkenskapsinformation på ett betryggande sätt överförs till dokument, mikroskrift eller annat maskinläsbart medium. Om räkenskapsinformation består av uppgifter som en kommun eller ett landsting har tagit emot från någon annan, får det maskinläsbara mediet dock förstöras först

från och med det fjärde året efter utgången av det kalenderår då räkenskapsåret avslutades.

Prop. 1999/2000:115

13 §

Om det finns särskilda skäl, får skattemyndigheten för visst fall tillåta att dokument, mikroskrift och maskinläsbara medier som används för att bevara räkenskapsinformation förstörs före utgången av den tid som anges i 11 §.

3 kap.

Specifikation till årsredovisning

5 §

För varje sammandragen post i den balansräkning som skall ingå i årsredovisningen skall, om inte postens sammansättning klart framgår av bokföringen i övrigt, de belopp som ingår i postens sammansättning specificeras i en särskild förteckning.

6 kap.

3 §

Anläggningstillgångar skall tas upp till belopp motsvarande utgifterna för tillgångens förvärv eller tillverkning (anskaffningsvärdet), om inte annat följer av 4, 5 eller 7 §.

I anskaffningsvärdet för en förvärvad tillgång skall räknas in, utöver inköpspriset, utgifter som är direkt hänförliga till förvärvet.

I anskaffningsvärdet för en tillverkad tillgång skall räknas in, utöver sådana kostnader som direkt kan hänföras till produktionen av tillgången, en

Anläggningstillgångar skall tas upp till belopp motsvarande utgifterna för tillgångens förvärv eller tillverkning (anskaffningsvärdet), om inte annat följer av 4-6 eller 8 §.

I anskaffningsvärdet för en förvärvad tillgång skall räknas in, utöver inköpspriset, utgifter som är direkt hänförliga till förvärvet.

I anskaffningsvärdet för en tillverkad tillgång skall räknas in, utöver sådana kostnader som direkt kan hänföras till produktionen av tillgången, en

skälig andel av indirekta tillverkningskostnader.

Ränta på kapital som har lånats för att finansiera tillverkningen av en tillgång får räknas in i anskaffningsvärdet till den del räntan hänför sig till tillverkningsperioden.

Utgifter för värdehöjande förbättringar av en tillgång får räknas in i anskaffningsvärdet, om de har lagts ned under räkenskapsåret eller balanserats från tidigare år.

skälig andel av indirekta tillverkningskostnader.

Ränta på kapital som har lånats för att finansiera tillverkningen av en tillgång får räknas in i anskaffningsvärdet till den del räntan hänför sig till tillverkningsperioden.

Utgifter för värdehöjande förbättringar av en tillgång får räknas in i anskaffningsvärdet, om de har lagts ned under räkenskapsåret eller balanserats från tidigare år.

8 kap.

1 §

Sådana upplysningar som avses i 4 kap. 1 § skall omfatta också sådan kommunal verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer.

Särskilda upplysningar om ekonomi och verksamhet skall lämnas om sådana juridiska personer i vilka kommunen eller landstinget har ett betydande inflytande.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001 och tillämpas första gången avseende räkenskapsåret 2001.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting

Härigenom föreskrivs att 2 och 4 §§ lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting skall ha följande lydelse.

Föreslagen lydelse

2 §

I denna lag används följande termer i den betydelse som anges här:

Bidragsår: Det år under vilket bidraget betalas ut.

Uppräknat skatteunderlag: De sammanlagda beskattningsbara inkomsterna för en kommun eller ett landsting enligt skattemyndighetens årliga taxeringsbeslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324) om taxering till kommunal inkomstskatt året före bidragsåret, uppräknade med uppräkningsfaktorerna enligt 4 § tredje stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Uppräknad medelskattekraft: Totalsumman av uppräknade skatteunderlag för hela landet, dividerad med antalet invånare i landet den 1 november året före bidragsåret.

Garanterat skatteunderlag: De beskattningsbara inkomster för en kommun eller ett landsting som motsvarar den uppräknade medelskattekraften, multiplicerad med antalet folkbokförda invånare i kommunen eller landstinget den 1 november året före bidragsåret.

Standardkostnad: En för varje kommun eller landsting beräknad teoretisk kostnad för var och en av de verksamheter och kostnadslag som anges i 3 §, varvid kostnaden beräknas med utgångspunkt i faktorer som är av särskild betydelse för att belysa de strukturella förhållandena.

Strukturkostnad: Summan av standardkostnaderna för kommunen eller landstinget.

Nettoinkomster för året före bidragsåret: Summan av bidraget enligt 4 § eller avgiften enligt 4 § lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting och preliminära kommunalskattemedel enligt 4 § andra stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. per folkbokförd invånare den 1 november två år före bidragsåret.

Nettoinkomster för bidragsåret:

Summan av bidraget enligt 4 § första stycket och produkten av skatteunderlaget enligt 4 § andra stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. per folkbokförd invånare i kommunen eller landstinget den 1 november året före bidragsåret,

uppräkningsfaktorerna enligt 4 § tredje stycket samma lag och den av kommunen eller landstinget fastställda skattesatsen för året före bidragsåret.

Med landsting avses i denna lag i tillämpliga delar också kommuner som inte ingår i ett landsting.

4 §

Kommuner och landsting vars garanterade skatteunderlag överstiger det uppräknade skatteunderlaget har rätt till ett bidrag som motsvarar mellanskillnaden, multiplicerat med en skattesats som fastställs enligt 7 § andra stycket

För kommuner och landsting vars skattesats enligt 7 § andra stycket överstiger 95 procent av den av kommunen eller landstinget fastställda skattesatsen för året före bidragsåret skall dock bidraget beräknas enligt följande.

Bidraget skall beräknas så att den procentuella förändringen av kommunens eller landstingets nettoinkomster mellan året före bidragsåret och bidragsåret motsvarar summan av 95 procent av den procentuella förändringen av den uppräknade medelskattkraften och 5 procent av den procentuella förändringen av kommunens eller landstingets uppräknade skatteunderlag per folkbokförd invånare i kommunen eller landstinget den 1 november året före respektive år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

Härigenom föreskrivs att 2 och 4 §§ lagen (1995:1516) om utjämningsavgift till kommuner och landsting skall ha följande lydelse.

Föreslagen lydelse

2 §

I denna lag används följande termer i den betydelse som anges här:

Avgiftsår: Det år under vilket avgift betalas.

Uppräknat skatteunderlag: De sammanlagda beskattningsbara inkomsterna för en kommun eller ett landsting enligt skattemyndighetens årliga taxeringsbeslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324) om taxering till kommunal inkomstskatt året före avgiftsåret, uppräknade med uppräkningsfaktorerna enligt 4 § tredje stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Uppräknad medelskattekraft: Totalsumman av uppräknade skatteunderlag för hela landet, dividerad med antalet invånare i landet den 1 november året före avgiftsåret.

Garanterat skatteunderlag: De beskattningsbara inkomster för en kommun eller ett landsting som motsvarar den uppräknade medelskattekraften, multiplicerad med antalet folkbokförda invånare i kommunen eller landstinget den 1 november året före avgiftsåret.

Standardkostnad: En för varje kommun eller landsting beräknad teoretisk kostnad för var och en av de verksamheter och kostnadsslag som anges i 3 §, varvid kostnaden beräknas med utgångspunkt i faktorer som är av särskild betydelse för att belysa de strukturella förhållandena.

Strukturkostnad: Summan av standardkostnaderna för kommunen eller landstinget.

Nettoinkomster för året före avgiftsåret: Summan av avgiften enligt 4 § eller bidraget enligt 4 § lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag för kommuner och landsting och preliminära kommunalskattemedel enligt 4 § andra stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. per folkbokförd invånare den 1 november två år före avgiftsåret.

*Nettoinkomster för avgifts-
året:*

Summan av avgiften enligt 4 § första stycket och produkten av skatteunderlaget enligt 4 § andra stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. per folkbokförd invånare i kommunen eller landstinget den 1 november året före avgiftsåret, uppräkningsfaktorerna enligt 4 § tredje stycket samma lag och den av kommunen eller landstinget fastställda skattesatsen för året före avgiftsåret.

Med landsting avses i denna lag i tillämpliga delar också kommuner som inte ingår i ett landsting.

4 §

Kommuner och landsting vars garanterade skatteunderlag överstiger det uppräknade skatteunderlaget skall betala en avgift som motsvarar mellanskillnaden, multiplicerat med en skattesats som fastställs enligt 7 § andra stycket.

För kommuner och landsting vars skattesats enligt 7 § andra stycket överstiger 95 procent av den av kommunen eller landstinget fastställda skattesatsen för året före avgiftsåret skall dock avgiften beräknas enligt följande.

Avgiften skall beräknas så att den procentuella förändringen av kommunens eller landstingets nettoinkomster mellan året före avgiftsåret och avgiftsåret motsvarar summan av 95 procent av den procentuella förändringen av den uppräknade medel-skattekraften och 5 procent av den procentuella förändringen av kommunens eller landstingets uppräknade skatteunderlag per folkbokförd invånare i

kommunen eller landstinget den Prop. 1999/2000:115
1 november året före respektive
år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

3.1 Förändringar i kommunallagen och den kommunala redovisningslagen

I propositionen Den kommunala redovisningen (prop. 1996/97:52) föreslog regeringen att ett lagreglerat balanskrav skulle införas för kommuner från år 1999 och för landsting från år 2000. I 1997 års ekonomiska vårproposition (prop. 1996/97:150) föreslogs en ändrad tidpunkt för införandet så att balanskravet skall tillämpas lika för kommuner, landsting och kommunalförbund första gången för räkenskapsåret 2000. Riksdagen antog regeringens förslag med vissa lagtekniska justeringar (bet. 1996/97: FiU15, rskr. 1996/97:281).

I propositionen gjorde regeringen bedömningen att balanskravet inte i detta läge borde omfatta de kommunala företagen. Regeringen ansåg dock att det fanns skäl att närmare utreda förutsättningarna för och konsekvenserna av en ordning där också de kommunala företagen omfattas av ett krav på ekonomisk balans.

I oktober 1997 bemyndigade regeringen chefen för dåvarande Inrikesdepartementet att tillkalla en särskild utredare för att analysera behovet av, förutsättningarna för och konsekvenserna av ett krav på ekonomisk balans som även omfattar verksamhet som bedrivs i företagsform. Utredningen antog namnet Utredningen om utvidgat balanskrav omfattande verksamhet i kommunala företag. I november 1998 överlämnade utredningen sitt betänkande Utvidgat balanskrav omfattande verksamhet i kommunala företag (SOU 1998:150). Utredningen ansåg att ett utvidgat balanskrav för kommunen och dess företag eller ett balanskrav för de kommunala företagen som grupp inte leder fram till den helhetssyn som bör eftersträvas i kommunal verksamhet. Utredningen föreslog därför en komplettering av regelverket som ställer krav på helhetssyn genom att 8 kap. 1 § i kommunallagen om god ekonomisk hushållning bör omfatta även kommunala företag. Utredningen ansåg också att bestämmelsen i 8 kap. 1 § lagen om kommunal redovisning avseende innehållet i den gemensamma förvaltningsberättelsen borde förändras. Förslaget innebär att särskilda upplysningar om den ekonomiska utvecklingen i företagen samt en bedömning av olika risker i samband med företagens verksamhet lämnas. Betänkandet har remissbehandlats. En sammanfattning av betänkandet redovisas i bilaga 1. En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 2. Remissyttrandena finns tillgängliga på Finansdepartementet (dnr. Fi1999/126).

3.2 Anpassning av den kommunala redovisningslagen

Den 1 januari 1998 trädde lagen (1997:614) om kommunal redovisning i kraft. Lagen bygger i stor utsträckning på årsredovisningslagen (1995:1554) och på det normalreglemente och den praxis som utvecklats i kommuner och landsting fram till år 1996.

Normalreglementet byggde i sin tur i stor utsträckning på bokföringslagen (1976:125), som gäller för företagen.

Efter att lagen om kommunal redovisning trätt i kraft har Redovisningskommittén i sitt slutbetänkande, Översyn av redovisningslagstiftningen (SOU 1996:157), bl.a. lämnat förslag som gäller den löpande bokföringen. De nya bestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 2000. I propositionen Ny bokföringslag m.m. (prop.1998/99:130) lade regeringen fram förslag som bl.a. reglerar kretsen av bokförings-skyldiga, räkenskapsår, löpande bokföring, avslutande av den löpande bokföringen och arkivering av räkenskapsinformation.

Med anledning av de föreslagna förändringarna i bokföringslagen tillsatte regeringen den 17 juni 1999 en arbetsgrupp för att se över lagen om kommunal redovisning. Arbetsgruppens uppgift har varit att med utgångspunkt i regeringens proposition Ny bokföringslag m.m. (prop. 1998/99:130) föreslå vilka förändringar som behöver göras i lagen om kommunal redovisning.

Arbetsgruppen överlämnade i november 1999 rapporten Den kommunala redovisningslagen - förslag till förändringar i kap. 1 och 2 (Ds 1999:71). Förslagen är i huvudsak föranledda av behovet att anpassa lagstiftningen så att den blir mer teknikberoende. Departementspromemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 3. Remissyttrandena finns tillgängliga på Finansdepartementet (dnr. Fi1999/4535).

3.3 Förändringar i inkomstutjämningen och omställningsbidrag till vissa landsting

Riksdagen beslutade i juni 1999 om vissa förändringar i det kommunala utjämningsystemet från år 2000 (prop. 1998/99:89, bet. 1998/99:FiU25, rskr. 1998/99:253). Regeringen beslöt den 23 juni 1999 att tillkalla en särskild delegation, Delegationen för fortsatt utveckling av utjämningsystemet för kommuner och landsting (Fi 1999:11).

Delegationens uppdrag är enligt direktiven (dir. 1999:57) att svara för en fortsatt uppföljning av utjämningsystemet och utvärdering av träffsäkerheten hos de enskilda delarna i kostnadsutjämningen, i första hand när det gäller delmodellerna för befolkningsminskning och hälso- och sjukvård. Delegationen skall vidare utreda alternativa utformningar av inkomstutjämningen, med bibehållen långtgående utjämning men utan negativa marginaleffekter. I uppdraget ingår även att analysera jämställdhetsaspekterna i utjämningsystemet. Delegationen skall redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 30 november 2000. Den del av uppdraget som avser behovet av en kompensation för befolkningsminskning i landsting skall enligt direktiven redovisas senast den 1 april 2000.

Delegationen överlämnade i februari delrapporten Förslag om omställningsbidrag för landsting med minskande befolkning samt om vissa förändringar i inkomstutjämningen för kommuner (dnr.

Fi 2000/607). Delrapporten innehåller dels ett förslag till omställningsbidrag för vissa landsting med befolkningsminskning, dels ett förslag till förändring av inkomstutjämnningen i syfte att eliminera de negativa marginaleffekter som finns i nuvarande system.

Delrapporten har remissbehandlats. Delrapporten redovisas i bilaga 4. En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 5. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr. Fi 2000/607).

3.4 Kompensation för höga kostnader avseende verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Nuvarande statsbidrag- och utjämningsystem för kommuner och landsting infördes den 1 januari 1996. Utjämningsystemet består av två delar; inkomstutjämnning och kostnadsutjämnning. Kostnadsutjämnningen skall baseras på mätbara och för kommuner och landsting opåverkbara faktorer som mäter strukturella kostnadsskillnader. Utjämnningen skall inte kompensera för skillnader i servicenivå, kvalitet, avgiftsättning och effektivitet. Nuvarande utjämningsystem baseras på förslag från beredningen för statsbidrag och utjämnning i kommunsektorn (SOU 1994:144). Redan denna utredning berörde utjämnning av kostnader för verksamhet för funktionshindrade.

Under våren 1995 fick en arbetsgrupp inom Socialdepartementet i uppdrag att utreda förslag till utjämnning av kostnader för insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Arbetsgruppen presenterade två promemorior, varav den första innehöll underlag och överväganden (Ds 1996:47) och den andra en fältstudie (Ds 1997:34). Arbetsgruppen konstaterade att kostnaderna skiljer sig åt mellan kommunerna och att en lösning vore att utjämna mellan kommunerna inom ramen för det nationella kostnadsutjämningsystemet. Arbetsgruppen förordade en utjämnning baserad på genomsnittskostnader för tre av kommunernas mest kostsamma insatser samt antalet personer i personkrets 1 och 2 enligt 1 § LSS.

Kommunala utjämningsutredningen konstaterade i sitt betänkande Kostnadsutjämnning för kommuner och landsting - en översyn av statsbidrags- och utjämningsystemet (SOU 1998:151) att kostnadsskillnaderna mellan kommunerna avseende LSS-verksamhet är så stora att någon form av utjämnning behövs men att den bör ligga utanför det ordinarie utjämningsystemet och i stället ske genom särskilda statsbidrag p.g.a. påverkbarheten.

Genom beslut den 21 maj 1999 gav regeringen en arbetsgrupp i uppdrag att utforma förslag till ett statsbidrag för utjämnning mellan kommuner av kostnader för verksamhet enligt LSS. Arbetsgruppen har bestått av företrädare från Regeringskansliet, Socialstyrelsen, Statskontoret och Svenska Kommunförbundet. I november 1999 överlämnades promemorian Förslag till utjämnning mellan kommuner av

kostnader för LSS-verksamhet (Ds 1999:72). Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 6. En remissammanställning i ärendet finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr. Fi1999/4579).

3.5 Kommunkontosystemet

Den 29 oktober 1998 bemyndigade regeringen chefen för dåvarande Inrikesdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att analysera vissa frågor rörande det s.k. kommunkontosystemet. Med stöd av bemyndigandet förordnades den 11 november 1998 en särskild utredare.

Bakgrunden till uppdraget var bl.a. att utbetalningarna ur systemet ökat och att ett underskott uppstått. Vidare skulle utredaren utvärdera hur väl systemet uppfyller det egentliga syftet, dvs. att skapa konkurrensneutralitet mellan kommunal verksamhet i egen regi respektive på entreprenad. Utredaren skulle vid behov lämna förslag till alternativa lösningar eller förändringar i det nuvarande systemet. Utredaren skulle vidare även lämna förslag som kan förbättra uppföljningen och kontrollen i systemet.

I oktober 1999 redovisade utredaren sina förslag i betänkandet Kommunkontosystemet och rättvisan - momsen, kommunerna och konkurrensen (SOU 1999:133). En sammanfattning av betänkandet finns i bilaga 7. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 8. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr. Fi1999/4284).

4 Förändringar i kommunallagen och den kommunala redovisningslagen

4.1 Bakgrund

Kommunallagen (1991:900) ger kommuner och landsting stor frihet att själva välja om man skall organisera sin verksamhet i förvaltningsform eller i andra former såsom aktiebolag, stiftelse, handelsbolag, ekonomisk förening, kommunalförbund, ideell förening eller som uppdrag till en enskild individ.

En grundläggande princip är att den verksamhet som drivs i privaträttsliga former även skall falla inom ramen för den kommunala kompetensen. Samma kommunalrättsliga principer som styr den kommunala verksamheten i förvaltningsform styr också kommuners och landstings verksamhet genom privaträttsliga organ.

Kommuner och landsting har funnit det lämpligt att bedriva en betydande del av sin verksamhet i privaträttsliga former. Skälen för detta kan vara flera, men ofta anges tydligare resultatansvar, snabbare beslutsvägar samt att företagsformen är bättre anpassad för affärsverksamhet än förvaltningsformen.

De vanligast förekommande verksamheterna som bedrivs i företagsform är fastighets- och uthyrningsverksamhet, samt el-, gas-, värme- och vattenförsörjning. Entreprenader och köp av verksamhet förekommer framför allt inom områdena vård och omsorg, utbildning samt gator och vägar.

Antalet majoritetsägda företag i kommuner och landsting har varit relativt konstant under de senaste decennierna. Vid utgången av år 1998 uppgick antalet majoritetsägda företag till 1529, varav 79 ägdes av landstingen. Merparten av de majoritetsägda företagen, 88 procent, utgjordes av aktiebolag. Mätt som andel av den samlade kommunala verksamheten är företagsdelen betydande. Ungefär en fjärdedel av den totala kommunala verksamheten, uttryckt som andel av omsättningen, bedrivs i kommunala företag och deras tillgångar uppgick år 1998 till strax över 500 miljarder kronor. De 79 landstingsägda företagen representerar endast några få procent av omsättningen i den samlade landstingsverksamheten.

Den helt dominerande delen av de kommunala företagen är verksamma inom energi- och fastighetsbranschen, som svarar för cirka 90 procent av omsättningen på ca 120 miljarder kronor.

Kommuner och landsting har organiserat sitt företagsägande i någon av två huvudformer, kommunalt direktägande eller ägande via en aktiebolagsrättslig koncern direkt under kommunen/landstinget. Kommunalt direktägande är idag den vanligaste formen.

En avgörande förutsättning för helhetssyn och demokratisk kontroll är att den kommunala och medborgerliga insynen och inflytandet i de kommunala privaträttsliga organen är tillräckligt tillgodosedd. Den 1 januari 1995 förändrades sekretesslagen (1980:100) så att gränserna för offentlighet i de kommunala företagen vidgades.

I de fall kommunen eller landstinget finner det befogat att bedriva verksamhet i företagsform innehåller kommunallagen klara bestämmelser om hur ändamålet med verksamheten ska fastställas och hur styrelseledamöter och revisorer skall utses. Lekmannainflytandet i företagsrevisionen har förstärkts fr.o.m. år 1999 och krav på samordnad revision mellan kommunen och dess företag har införts i 9 kap. kommunallagen.

I 6 kap. kommunallagen anges fr.o.m den 1 januari 2000 att styrelsen skall ha uppsikt över de kommunala företagen. Det finns stora möjligheter för styrelsen och fullmäktige genom s.k. stämmodirektiv ange mål för och utöva insyn och kontroll i företagen.

Kommunal verksamhet som bedrivs i aktiebolag eller stiftelse regleras dessutom enligt aktiebolagslagen (1975:1385) och stiftelselagen (1994:1220). Dessa innehåller mycket detaljerade bestämmelser om ett företags hantering av sin ekonomi, krav på kontrollbalansräkning, likvidationsplikt m.m.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den lagstiftning som reglerar den ekonomiska hanteringen i de mest frekventa kommunala företagsbildningarna - aktiebolag och stiftelser - är mycket detaljerad, vilket är naturligt eftersom den bl.a. skall skydda borgenärerna mot förluster.

4.2 God ekonomisk hushållning i företagen

Regeringens förslag: Bestämmelsen i 8 kap. 1 § kommunallagen om god ekonomisk hushållning skall gälla även för den verksamhet som bedrivs i kommunala företag, dvs. den samlade kommunala verksamheten.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är positiva till förslaget. *Kammarrätten i Jönköping* anser att det genom en mindre redigering i texten i paragrafen i kommunallagen bör understrykas att det rör sig om verksamhet som styrs av den kommunala kompetensen. *Göteborgs kommun* är positiv till det förtydligande som föreslås och menar att det är ett steg i rätt riktning. *Jämtlands läns landsting* anger att ett alternativ skulle vara att ändra i 6 kap. 1 § kommunallagen och ge styrelserna i kommuner och landsting de befogenheter som utredningen finner saknas. *Landstingsförbundet* tycker att förändringen är positiv och menar att det förstärker möjligheterna att göra bra finansiella bedömningar som inbegriper hela verksamheten. *Svenska Kommunförbundet* tycker det är bra att lagen förtydligas.

Skälen till regeringens förslag: Bestämmelsen i 8 kap. 1 § kommunallagen om den ekonomiska förvaltningen anger i dess nuvarande lydelse inte på ett tydligt sätt att kravet på god ekonomisk hushållning också skall omfatta de kommunala företagen. Enligt

regeringens bedömning har utredningen redovisat ett antal viktiga skäl för att i lagstiftningen ställa krav på en helhetssyn. Prop. 1999/2000:115

Verksamhetens omfattning

Den verksamhet som framförallt kommuner bedriver i företagsform är en betydande del av den samlade kommunala verksamheten. Går de kommunala företagen med underskott krävs extra bidrag eller annan form av täckning av underskottet från kommunen. Exempelvis har kommunala bostadsföretag under 1990-talet påverkats av förändringar av finansieringssystem, lågkonjunktur och befolkningsförändringar. För många kommuner har följden blivit att de fått lämna driftbidrag till sina bostadsföretag för att undvika att bolagen måste träda i likvidation. Företag inom energiområdet har däremot mestadels redovisat positiva resultat.

Regeringen anser mot denna bakgrund att det är viktigt att lagstiftningen tydligt framhåller vikten av en styrning av de kommunala företagen, som leder till en god hushållning i den samlade kommunala verksamheten. God ekonomisk hushållning i ett koncernperspektiv skall således omfatta en kontinuerlig analys av hur den ekonomiska utvecklingen i företagsdelen påverkar den kommunala ekonomin och en redovisning av de åtgärder som krävs för att åstadkomma god ekonomisk hushållning. Enligt regeringens uppfattning skall kravet på god ekonomisk hushållning gälla hela den kommunala verksamheten oavsett juridisk form.

Marknaden för kommunala företag

Den ekonomiska helhetssynen är särskilt viktig eftersom den dominerande delen av de kommunala företagen numera bedriver sin verksamhet på marknader som i varierande grad är avreglerade och konkurrensutsatta.

Energibranschen har genomgått stora förändringar sedan elmarknaden avreglerades år 1996. Många kommuner har sålt sina energiföretag och andra har bildat gemensamma företag för att bättre klara konkurrensen på en avreglerad marknad. Fortfarande pågår en strukturförändring av elmarknaden och utvecklingen går mot större företag och färre företag ägda av kommuner. Även kollektivtrafiken är föremål för strukturförändringar och antalet kommunala trafikföretag förväntas minska under de närmaste åren. Avregleringar har också skett på bostadsmarknaden. Numera sker t.ex. finansiering genom marknads- mässig upplåning på kreditmarknaden. Den tidigare särbehandlingen i skatte- och bidragshänseende har upphört. De statliga bostadslånen har avvecklats och ett nytt räntebidragssystem har införts.

Regeringen vill framhålla vikten av att kommuner och landsting uppmärksammar de ökade risker för kommunala företag som följer av att operera på en avreglerad marknad. Konkurrens innebär ökade risker vars konsekvenser måste analyseras och bedömas både på kort och lång sikt.

Samordningsvinster

En ekonomisk förvaltning som ställer krav på helhetssyn bör kunna leda till samordningsvinster genom ett bättre utnyttjande av kommun-koncernens sammantagna resurser, vilket på sikt också kan ha en positiv inverkan på kommunernas och landstingens relationer till kreditmarknaden. Det är viktigt att uppmärksamma om kommunen eller landstinget har flera organisationer som sköter likartade funktioner eller verksamheter, t.ex. fastighetsförvaltning. Detta kan förorsaka bristande samordning och helhetssyn vilket kan leda till att god ekonomisk hushållning inte uppnås. En kommuns köp från ett kommunalt företag måste emellertid föregås av en upphandling i enlighet med bestämmelserna i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Upphandlingsbestämmelserna kan därför försvåra för kommunen att samordna gemensamma funktioner. God ekonomisk hushållning bör enligt regeringens mening omfatta åtgärder som syftar till ett bättre resursutnyttjande, t.ex. integrerad ekonomisk planering och administrativ samordning mellan kommunen/landstinget och dess företag.

Ägarstyrning

En aktiv ägarstyrning av de verksamheter som kommuner och landsting bedriver i företagsform krävs enligt regeringens uppfattning också för att uppnå en god ekonomisk hushållning. Medvetenheten om betydelsen av en god ekonomisk utveckling i de kommunägda företagen har ökat markant när kommunernas ekonomiska läge har blivit sämre. Införandet av ett lagreglerat balanskrav för kommuner och landsting har ytterligare förstärkt behovet av styrning av de kommunala företagen för att undvika oväntade belastningar på kommunens resultat i form av driftbidrag.

Många kommuner har numera preciserade krav på sina företag vad avser exempelvis förräntning, koncernbidrag och soliditet. Detta gäller särskilt i de större kommunerna och i kommuner som bildat aktiebolagsrättsliga koncerner. Flera kommuner beslutar årligen om mål och strategier för sina bolag. En utveckling pågår mot en aktivare ägarstyrning av företagen i syfte att skapa en helhetssyn och tydligt markera att de kommunala företagen utgör en del av den samlade kommunala verksamheten. En skärpt lagstiftning i detta avseende kan således ses både som en anpassning till vad som i praktiken redan sker och en markering av nödvändigheten i denna utveckling.

Risker

De kommunala företagen utför en betydande del av den kommunala verksamheten och det är viktigt att riskbedömningar görs. Riskanalysen i företagen bör omfatta finansiella risker och kommunens eller landstingets borgensåtaganden. Vid analysen av borgensåtaganden bör värdet av ett företags tillgångar beaktas liksom risken för värdeförsämring av dessa tillgångar samt belåningsgraden. Kommunernas borgensåtaganden gentemot sina företag är betydande och uppgick vid utgången av år 1998 till ca 184 miljarder kronor.

Spridningen mellan kommunerna är samtidigt stor. De förhållandevis höga borgensåtagandena avseende de kommunala bostadsföretagen beror på att lägre ränte- och stämpelkostnader erhålls för företagen om kommunen går i borgen. År 1998 uppgick infriade borgensförbindelser till 259 miljoner kronor för kommunerna. För landstingens del är omfattningen av borgensåtagandena betydligt mindre. Landstingen hade vid slutet av år 1998 ingått borgensförbindelser för ca 2,5 miljarder kronor.

Andra områden som bör analyseras är hur företagen påverkas av avregleringar och de allt snabbare förändringarna i omvärlden. Som exempel kan nämnas de risker som följer av att operera på en avreglerad elmarknad samt vilka risker som kan uppstå vid handel med el på elbörsen. Affärsrisker uppstår också exempelvis till följd av en minskande befolkning som påverkar efterfrågan på bostäder, VA-tjänster, renhållning m.m.

De stora borgensåtagandena och de risker som dessa och den alltmer marknadsanpassade verksamheten innebär, kräver enligt regeringen ökad uppmärksamhet i kommunernas och landstingens ekonomiska planering.

Ett utvidgat balanskrav som medel för att skapa helhetssyn

En alternativ lösning för att erhålla helhetssyn som utredningen analyserat är att utvidga balanskravet till att gälla hela kommun-/landstingskoncernen. Ett sådant utvidgat balanskrav skulle i och för sig innebära vissa fördelar, men det finns ett antal tungt vägande nackdelar.

De kommunala företagen omfattas indirekt av balanskravet redan idag eftersom bidrag från kommuner och landsting för att täcka förluster i företagen skall redovisas som en kostnad i resultaträkningen.

En stor nackdel med ett utvidgat balanskrav som är knutet till resultaträkningen är att det riskerar att leda till en alltför stor fokusering på årets resultat. Detta kan i sin tur leda till en ökad kortsiktighet i planeringen. Företagens utveckling kan alltså hämmas genom att nödvändiga långsiktiga investeringar som inte ger ett positivt resultat redan första året undviks.

Balanskravet skulle kunna uppfyllas trots att det råder obalans i en kommuns eller ett landstings ekonomi om resultaten i företagen är så positiva att de uppväger detta. Konsekvensen skulle kunna bli att en nödvändig omstrukturering av den kommunala kärnverksamheten motverkades. I en kommun eller ett landsting som har företag med negativa resultat kan kärnverksamheten påverkas negativt.

Aktiebolag är den helt dominerande företagsformen i kommuner och landsting. Med ett utvidgat balanskrav skulle högre krav komma att ställas på styrelserna i de kommunala företagen än vad aktiebolagslagen (1995:1554) i grunden föreskriver. Detta skulle försvåra för både ägare och företagsledningar i de kommunalt ägda aktiebolagen och även kunna leda till konkurrensneutralitetsproblem. Den omfattande lagstiftning som skulle påverka bedömningen av ett utvidgat balanskrav skulle, enligt utredningen, leda till ett synnerligen svåröverskådligt system och den enkelhet som varit vägledande vid konstruktionen av nuvarande balanskrav skulle gå förlorad.

Ett annat alternativ som utredningen övervägt har varit att lägga ett särskilt balanskrav på företagen som grupp. Ett sådant balanskrav skulle kunna knytas till en "koncernresultaträkning" sammanställd enligt de koncernredovisningsprinciper som gäller för företag eller enligt de metoder som används för den sammanställda redovisningen. Härigenom skulle man skilja den i huvudsak avgiftsfinansierade verksamheten i företagen från den skattefinansierade verksamheten i förvaltningsform.

Genom ett sådant förfarande skulle man i princip undvika att avgiftsfinansierad verksamhet täcker underskott i den skattefinansierade verksamheten eller omvänt. Om ett motsvarande balanskrav införs för de kommunala företagen som grupp går det, enligt utredningen, inte att bortse från att ett sådant krav skulle kunna uppfattas som målsättning för resultatet i de kommunala företagen. En sådan utveckling skulle vara olycklig, eftersom de kommunala företagen i minst lika hög grad som kommunen/landstinget måste bemöda sig om en resultatutveckling, som reellt konsoliderar deras ekonomi och beaktar behovet av framtida investeringar.

Sammantaget delar regeringen utredningens bedömning att ett utvidgat balanskrav för kommunen/landstinget och dess företag eller ett balanskrav på de kommunala företagen som grupp inte leder fram till den långsiktighet och helhetssyn som bör eftersträvas i den kommunala verksamheten.

God ekonomisk hushållning i de kommunala företagen

Mot den redovisade bakgrunden föreslår regeringen ett tillägg till 8 kap. 1 § kommunallagen som föreskriver att kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin samlade verksamhet vilket också innefattar de företag i vilka de har ett betydande inflytande. Gränsen för betydande inflytande bör enligt regeringens uppfattning sättas till minst 20 procent av ägarandelarna. God ekonomisk hushållning i ett koncernperspektiv bör omfatta kontinuerlig analys av hur den ekonomiska utvecklingen i företagsdelen påverkar den kommunala ekonomin och en redovisning av de åtgärder som krävs för att åstadkomma god ekonomisk hushållning. En viktig förutsättning är också en aktiv ägarstyrning av de verksamheter som bedrivs i företagsform. Riskanalyser behöver göras i de kommunala företagen avseende finansiella risker, organisatoriska risker och borgensåtaganden. För att kravet på god ekonomisk hushållning ska anses vara uppfyllt behövs också långsiktighet och framförhållning i planeringen av de verksamheter som kommuner och landsting bedriver, exempelvis med hjälp av framtida investeringsplaner, befolkningsutveckling samt långsiktig ekonomisk och fysisk planering.

Regeringens förslag: I den gemensamma förvaltningsberättelsen i årsredovisningen skall särskilda upplysningar om ekonomi och verksamhet lämnas om sådana juridiska personer i vilka kommunen eller landstinget har ett betydande inflytande.

Utredningens förslag: Överensstämmer i stort med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslaget. *Kammarrätten i Stockholm* anger att lagtexten bör utformas så att det mer direkt framgår vilket slags upplysningar som ska lämnas. *Riksrevisionsverket* rekommenderar att Rådet för kommunal redovisning ges i uppdrag att utfärda rekommendationer inom de områden som utredningen framhåller som oklara för kommunal redovisning. *Karlskrona kommun* framhåller att kommunerna bör analysera de risker som finns i företagen oavsett om kommunerna gått i borgen eller ej. *Svenska Kommunförbundet* tycker att det är viktigt att understryka kravet på att förvaltningsberättelsen ska omfatta analyser av den verksamhet som bedrivs i företagsform. *Landstingsförbundet* ställer sig positiv till de föreslagna ändringarna.

Skälen för regeringens förslag: I propositionen om den kommunala redovisningslagen (prop. 1996/97:52) framhölls att en förvaltningsberättelse enligt 4 kap. 1 § även bör innehålla upplysningar om sådan kommunal verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer, t.ex. i form av aktiebolag, stiftelse, ekonomisk förening, ideell förening eller handelsbolag.

Mot bakgrund av det i föregående avsnittet redovisade förslaget om ändring i kommunallagen 8 kap. 1 § behöver lagstiftningen förtydligas ytterligare även i den del som gäller kraven på innehållet i förvaltningsberättelsen. I den gemensamma förvaltningsberättelsen bör upplysningar lämnas om de ekonomiska förhållandena och verksamheten i de juridiska personer i vilka kommuner och landsting har ett betydande inflytande. Dessa upplysningar bör grundas på en analys av verksamheten, den ekonomiska och finansiella utvecklingen i företagen. Vidare bör en samlad bild av kommunens eller landstingets ekonomiska engagemang i företagen redovisas. En värdering av de risker som ligger i olika åtaganden gentemot företagen och bedömningar av andra risker som affärs- och marknadsrisker etc. skall också framgå av förvaltningsberättelsen.

Regeringen föreslår därför en precisering i lagen (1997:614) om kommunal redovisning vad avser innehållet i den gemensamma förvaltningsberättelsen enligt 8 kap. 1 §.

5 Anpassning av den kommunala redovisningslagen

Prop. 1999/2000:115

5.1 Bakgrund

Syftet med bestämmelserna i bokföringslagen (1990:1078) är enligt regeringens proposition Ny bokföringslag m.m. (prop. 1998/99:130) att tillgodose behovet av skydd för det bokföringsskyldiga företagens borgenärer och det allmänna samt företagens ägare, medlemmar och anställda. I förarbetena anges vidare att lagreglerna om löpande bokföring och arkivering liksom hittills bör vara inriktade på att åstadkomma samband, fullständighet, åtkomst och bevarande.

Den nya bokföringslagens bestämmelser om löpande bokföring och arkivering innebär en modernisering så att dessa ska kunna tillämpas oavsett vilken teknik som används vid bokföringen. Utvecklingen när det gäller teknik som påverkar kraven på bokföringen är densamma i kommuner och landsting som i den privata sektorn. Följdanpassningar behöver därför göras i den kommunala redovisningslagen.

Utgångspunkten för översynen av den kommunala redovisningslagen har varit att göra följdpassningar av bestämmelserna om löpande bokföring, räkenskapsinformation och arkivering för att samma krav skall gälla för de olika sektorerna. En annan utgångspunkt är att det inte finns några tungt vägande skäl för att ställa andra krav på kommuner, landsting och kommunalförbund när det gäller löpande bokföring och arkivering än de grundläggande krav som ställs på bokföringsskyldiga enligt bokföringslagen. I vissa avseenden kan dock smärre avvikelser behöva göras för kommuner och landsting när det gäller behovet av detaljreglering, språkbruk m.m. Sådana avvikelser har i stor utsträckning också gjorts redan vid utformningen av den nu gällande kommunala redovisningslagen.

5.2 Förändringar i den kommunala redovisningslagen

5.2.1 Allmänt

Regeringens förslag: Bestämmelserna om löpande bokföring och arkivering i lagen om kommunal redovisning ändras så att de överensstämmer med motsvarande bestämmelser som har trätt i kraft för den privata sektorn den 1 januari 2000. Kravet på årsbokslut tas bort och ersätts med ett krav på att en sammandragen post i balansräkningen ska specificeras i en särskild förteckning.

Utredningens förslag: Överensstämmer i stort med regeringens förslag. Borttagandet av kravet på årsbokslut och kravet på att en sammandragen post i balansräkningen skall specificeras i en särskild förteckning finns dock inte med i utredningens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är positiva till förslaget. Det är endast *Bokföringsnämnden* som avstyrker förslaget med hänvisning

till att bl.a. dispositionen av lagen bör följa bokföringslagen. Både *Ekonomistyrningsverket* och Bokföringsnämnden anser att kommuner och landsting inte skall behöva upprätta både årsredovisning och årsbokslut. Ekonomistyrningsverket föreslår att kravet på årsbokslut tas bort och ersätts med en bestämmelse som anger att specifikation av en sammandragen post i balansräkningen i årsredovisningen skall ske.

Skälen för regeringens förslag: Eftersom förändringar gjorts i bokföringslagen bör också den kommunala redovisningslagen (1997:614) förändras så att den kommunala redovisningen anpassas och blir mer modern och teknikoberoende. Den kommunala redovisningslagen gäller för kommuner, landsting och kommunalförbund.

De nya bestämmelserna innebär förändringar i form av benämningar och definitioner av olika begrepp. En ny paragraf läggs in i 1 kap. där begrepp som bokföringspost, ekonomisk händelse m.m. definieras för att förtydliga lagen. Begreppet räkenskapsinformation bör införas för att avgränsa vissa i bokföringen förekommande sammanställningar av information. Reglerna för den löpande bokföringen anpassas också till teknikutvecklingen. En av anpassningarna som regeringen föreslår innebär också att kravet på att varannan länk i bokföringskedjan skall vara i vanlig läsbar form (den s.k. varannanlänksprincipen) upphävs. Förslaget innehåller också förtydligande avseende bevarande av handlingar och arkiveringstider.

Ekonomistyrningsverket och Bokföringsnämnden föreslår att kravet på årsbokslut tas bort och ersätts med en bestämmelse om specifikation av sammandragen post i balansräkningen, vilket innebär en anpassning till vad som gäller för privata företag. Regeringen anser att det inte behöver ställas större krav på kommuner och landsting än på privata företag och föreslår därför att kravet på årsbokslut tas bort och ersätts med en bestämmelse om att specifikation skall ske av sammandragen post i balansräkningen.

5.2.2 Räkenskapsinformation

Regeringens förslag: Begreppet räkenskapsinformation tas in i lagen om kommunal redovisning och ersätter begreppet räkenskapsmaterial.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är huvudsak positiva till förslaget. *Svenska Kommunförbundet* tycker att det är bra att lagen anpassas till modern teknik. *Landstingsförbundet* anser att det är bra med en modernare syn på räkenskapsinformation.

Skälen för regeringens förslag: Begreppet räkenskapsinformation har tagits in i den nya bokföringslagen för att definiera vissa i bokföringen förekommande sammanställningar av information. Motsvarande ändring bör göras i lagen om kommunal redovisning.

Skälet till att begreppet räkenskapsinformation tas in i den kommunala redovisningslagen är att det är nödvändigt att ta hänsyn till de särskilda förutsättningar som gäller i en modern IT-miljö. Den tidigare regleringen byggde i stor utsträckning på synen att räkenskapshandlingar är identiska i lagrad och läsbar form. I en modern IT-miljö framstår detta synsätt som föråldrat, eftersom så inte är fallet med elektroniska handlingar.

De föreslagna bestämmelserna innebär att begreppet räkenskapsinformation omfattar definitioner av sådan sammanställning av information som framkommer genom bl.a. verifikationer, grundbokföring, huvudbokföring, systemdokumentation, behandlingshistorik samt årsredovisningar. Det är dock inte möjligt att fullt ut avgränsa vilka uppgifter och sammanställningar av uppgifter som skall utgöra räkenskapsinformation.

Regeringen föreslår därför att även uppgifter och sammanställningar av uppgifter som i det enskilda fallet är av betydelse för att det skall gå att följa och förstå de enskilda bokföringsposternas behandling i bokföringen skall anses som räkenskapsinformation. Detsamma bör gälla avtal och andra handlingar av särskild betydelse för att belysa verksamhetens ekonomiska förhållanden.

Riksåklagaren menade i sitt remissyttrande över Redovisningskommitténs förslag till ny bokföringslag m.m. att bevisvärdet av en maskinellt framtagen slutprodukt inte är särskilt stort. Ur bevis- och kontrollsynpunkt är det i stället viktigt att kunna följa hur en viss produkt har tillkommit. I förarbetena till nya bokföringslagen framförs därför att en fokusering på den slutliga bokföringsprodukten inte får medföra att möjligheterna till kontroll av bokföringsprocessen försvinner. Vidare anförts att lagen liksom hittills bör uppställa ett krav på att det i bokföringen ingår sådan systemdokumentation och behandlingshistorik som gör att det alltid är möjligt att granska verifieringskedjan och sambandet mellan å ena sidan affärshändelserna och å andra sidan de balans- och resultaträkningar i vilka räkenskapsårets affärshändelser slutligen sammanfattas.

Motiven i den nya bokföringslagens förarbeten för bestämmelsen liksom Riksåklagarens invändning mot Redovisningskommitténs förslag har enligt regeringens uppfattning samma relevans för kommuner och landsting som för bokföringsskyldiga i den privata sektorn.

5.2.3 Grundbokföring och huvudbokföring

Regeringens förslag: Ett krav på att de ekonomiska händelserna skall kunna presenteras i den ordning de har tillförts bokföringen införs och ersätter kravet på bokföring i kronologisk ordning.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är positiva till förslaget. *Landstingsförbundet* tycker det är bra lagen moderniseras avseende den löpande bokföringen. *Svenska Kommunförbundet* stöder förslaget som

innebär att bokföringen blir mer teknikberoende och ser det också som positivt att reglerna för den löpande bokföringen blir likartad för olika associationsformer.

Skälen för regeringens förslag: Det nuvarande kravet på bokföring i kronologisk ordning är otydligt och bör därför ersättas. För att det skall vara möjligt att kontrollera fullständigheten i bokförda poster anges i bokföringslagen att det fortfarande bör ställas ett krav på en kronologisk strukturering av affärshändelserna. Vidare framgår att kravet bör utformas så att utvecklingen på teknikområdet beaktas. Nuvarande bestämmelser i den kommunala redovisningslagen och den tidigare bokföringslagen ger intryck av att bokföring i grundbok respektive huvudbok sker genom två separata bokföringsåtgärder. När räkenskapsinformation presenteras med datorteknik, kan det emellertid ofta vara så att grunduppgifterna har tillförts systemet genom en och samma åtgärd. Någon färdig grund- eller huvudbok i traditionell mening finns inte. I stället finns det tekniska förutsättningar för att systemet från de registrerade grunduppgifterna skall kunna söka fram och sammanställa en grund- eller huvudbok för en viss period. Intresset är i sådana system främst knutet till vilka möjligheter som finns att ta fram och presentera sammanställningar av information i läsbar form.

Även för kommuner och landsting bör därför dagens regler, som återspeglar en faktisk men föråldrad bokföringsprocess, ersättas av regler som fokuserar på möjligheterna att presentera bokföringsinformationen på visst sätt. Liksom i den nya bokföringslagen anser regeringen det inte är nödvändigt att i den kommunala redovisningslagen lämna några föreskrifter om vilken process som skall tillämpas när bokföringsskyldigheten fullgörs. I stället skall krav ställas på att de ekonomiska händelserna kan presenteras i den ordning de har tillförts bokföringen.

Grunduppgifterna måste således alltid tillföras bokföringssystemet med någon tillförlitlig teknik så att det går att ta del av dem så länge de skall bevaras, vilket följer av regeln om att uppgifterna måste kunna presenteras. Vid en efterföljande kontroll av bokföringen är det också ofta av stort intresse hur posterna har kommit till. Processen skall beskrivas i den systemdokumentation och den behandlingshistorik som alltid skall ingå i bokföringssystemet.

5.2.4 Verifikationer

Regeringens förslag: För att förtydliga att det är de lagrade uppgifterna snarare än informationsbäraren som skall utgöra verifikationen ersätts orden "tagit emot en handling" med ordvalet "tagit emot en uppgift".

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är i huvudsak positiva till förslaget och tycker att det är bra att lagen moderniseras och följer IT-utvecklingen.

Skälen för regeringens förslag: Mot bakgrund av den ökade användningen av ny teknik har i bokföringslagen begreppet handling ersatts med begreppet uppgift. Teknikutvecklingen gäller i lika hög grad i bokföringen för kommuner och landsting som i näringslivet. Regeringen föreslår därför att motsvarande ändring görs i den kommunala redovisningslagen och att mottagen uppgift skall avse även uppgift som har tagits emot på elektronisk väg.

5.2.5 Bevarande av räkenskapsinformation

Regeringens förslag: Räkenskapsinformation skall kunna bevaras i direkt läsbar form (pappersdokument eller mikroformat) eller i maskinläsbar form.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är positiva till förslaget och tycker det är bra att lagen anpassas till modern teknik. *KPMG Stockholm* betonar begreppet allmän handling i kommuner och landsting och vikten av att informationen i läsbar form kan tas fram på papper.

Skälen för regeringens förslag: Enligt den nya bokföringslagen skall det alltid finnas en presentation av räkenskapsinformationen, t.ex. text och siffror som har skrivits på papper eller elektroniskt lagrade data på en diskett. Det måste alltså alltid vara möjligt att ta fram elektroniskt eller optiskt lagrade data i utskrift på papper. Utskriften måste kunna ske omedelbart. Kravet på omedelbar utskrift får dock något anpassas till förhållandena i det enskilda fallet. Regeringen anser att motsvarande krav bör ställas på kommuner och landsting.

Räkenskapsinformation i en kommun eller ett landsting är en allmän handling. Kravet på hur snabbt informationen ska kunna presenteras följer således även av tryckfrihetsförordningens bestämmelser.

Regeringen föreslår att räkenskapsinformationen i princip bevaras i sin ursprungliga form. Har kommunen eller landstinget i stället tagit emot en elektronisk uppgift som utgör räkenskapsinformation, t.ex. en faktura, som vid överföringstillfället inte hade antagit någon fysisk form, skall informationen bevaras i elektronisk form så att den kan presenteras på det sätt som det från början var tänkt. Detta gäller i motsvarande mån sådan räkenskapsinformation som har upprättats inom kommunen eller landstinget.

Det finns alltså inte något som hindrar att varje länk i bokföringen utgörs av räkenskapsinformation lagrad i maskinläsbar form. Den s.k. varannanlänksprincipen utmönstras således. Genom kravet på att räkenskapsinformation som bevaras i elektronisk form alltid skall kunna tas fram i läsbar form genom omedelbar utskrift är behovet av tillgänglighet ändå alltid uppfyllt. Dock måste årsredovisningen enligt 3 kap. 3 § lagen (1997:614) om kommunal redovisning alltid upprättas i vanlig läsbar form.

Regeringens förslag: En minimitid för bevarande av de medier som används för att lagra räkenskapsinformation och regler för förtida förstörande av dessa införs i lagen om kommunal redovisning .

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är positiva till förslaget. *Riksarkivet* anser att ett tillägg bör göras i 2 kap. 11§ i lagen om kommunal redovisning som hänvisar till arkivlagens (1990:1078) bevarandekriterier. Deras erfarenheter är att minimibevaranderegler kan tolkas som medgivanden att gallra.

Skälen för regeringens förslag: I bokföringslagen finns bestämmelser om arkivering och förtida förstörelse av sådana medier som används för bevarande av räkenskapsinformation. Samma regler bör gälla för kommuner och landsting som för bokföringsskyldiga i den privata sektorn. Regeringen föreslår därför att en ny bestämmelse med motsvarande regler införs även i den kommunala redovisningslagen.

Regler för kommuner och landsting om arkivering och gallring utgår från arkivlagen. God redovisningssed innebär dock, enligt gällande praxis, att räkenskapsmaterial bevaras i minst tio år. Den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 11 § innebär därmed ett förtydligande av att lagringsmedier skall bevaras viss tid, men bör inte medföra några praktiska konsekvenser för kommuner och landsting. För att kommuner och landsting skall uppmärksamma arkivlagens bevarandekriterier görs ett tillägg i 2 kap. 11 § som hänvisar till arkivlagen enligt Riksarkivets förslag.

En kommun eller ett landsting måste också se till att det under hela bevarandetiden finns tillgång till den utrustning och de system som fordras för att avläsa räkenskapsinformationen. Det innebär inte att en och samma utrustning måste sparas under hela bevarandetiden. Kommunen eller landstinget är sålunda oförhindrad att byta ut äldre utrustning mot ny utrustning av liknande slag. I förarbetena till bokföringslagen (prop. 1998/1999:130 Ny bokföringslag m.m.) anges bl.a. att de skäl som talar för att maskinläsbara handlingar även i fortsättningen bör få ersättas av pappersbaserade dokument måste ställas mot skatteförvaltningens intresse av att med rimliga arbetsinsatser kunna utföra taxeringskontroll. I dag använder sig skattemyndigheterna i sin revisionsverksamhet ofta av företagens ADB-material och kan därigenom på maskinell väg göra granskningar som annars – om materialet i stället hade varit i vanlig läsbar form – hade krävt omfattande manuella insatser. Skattemyndigheternas arbete skulle därför kunna försvåras om stora mängder maskinläsbara räkenskapshandlingar ersattes av handlingar i vanlig läsbar form. Regeringen anser att kommuner och landsting måste beakta skattemyndighetens arbete när det gäller att ersätta maskinläsbara handlingar som kan bli föremål för skatterevision till pappersbaserade dokument.

I kommuner och landsting fattar fullmäktige beslut om vem som har rätt att besluta om gallring enligt arkivlagen. Vid beslut om gallring skall bl.a. hänsyn tas till rättsskipningens intressen. Det förefaller därför inte vara lämpligt att den bokföringsskyldige själv prövar om förtida gallring kan ske. Det skulle i så fall kunna leda till att t.ex. skattemyndigheten underkänner ett sådant beslut vid en skatterevision. Regeringen föreslår därför att även kommuner och landsting skall omfattas av en bestämmelse om krav på att söka dispens för förtida gallring av räkenskapsinformation. Den prövning skattemyndigheten bör göra i detta fall skall utgå från rättsskipningens behov. Kommunen eller landstinget skall därutöver pröva om gallring får ske utifrån arkivlagens övriga utgångspunkter.

Något krav på att de uppgifter som förstörs skall kopieras eller på annat sätt ersättas av räkenskapsinformation lagrad i annan form har inte uppställts. Det finns emellertid inte något som hindrar att skattemyndigheten som villkor för förstöring uppställer ett sådant.

5.2.7 Avsättningar

Regeringens bedömning: Regeringen anser inte att det bör göras någon förändring i lagen om kommunal redovisning när det gäller bestämmelser om avsättningar i balansräkningen.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Är i huvudsak positiva till att det inte görs någon förändring. *Jönköpings kommun* betonar att det är bra att avsättningsbegreppet bibehålls för att förtydliga att pensions-avsättningarna inte är av samma karaktär som lång- och kortfristiga skulder. *Landstingsförbundet* delar arbetsgruppens bedömning avseende avsättningar. *Svenska Kommunförbundet* anser dock att begreppet avsättning är otydligt både språkmässigt och innehållsmässigt. *Älvsbyns kommun* menar att begreppet ofta feltolkas och vill ha en återgång till det gamla skuldbegreppet. Några av remissinstanserna vill ha ett förtydligande av begreppet.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt 6 kap. 11 § lagen (1997:614) om kommunal redovisning skall avsättningar göras för samtliga förpliktelser som är hänförliga till räkenskapsåret eller tidigare räkenskapsår och som på balansdagen är säkra eller sannolika till sin förekomst men ovissa till belopp eller till den tidpunkt då de skall infrias. Begreppet avsättningar används i årsredovisningslagen (1995:1554) och infördes i den kommunala redovisningslagen i samband med att redovisningslagen trädde i kraft den 1 januari 1998. Begreppet ansågs relevant i kommuner och landsting, men bedömdes få störst praktisk betydelse i fråga om redovisning av pensionsförpliktelser. Enligt förarbetena till kommunal redovisningslag (prop. 1996/97:52 Den kommunala redovisningen) bör avsättningar

användas med mycket stor restriktivitet. En ytterligare precisering av innebörden av begreppet avsättningar får ske inom ramen för vad som är god redovisningssed.

Rådet för kommunal redovisning, som svarar för normgivningen i redovisningsfrågor för kommuner och landsting, har i en skrivelse till regeringen den 23 september 1999 framfört att lagens definition av begreppet avsättningar inte är tillräcklig för att på ett tydligt sätt kunna skilja på skulder, avsättningar och ansvarsförbindelser. Rådets uppfattning är att begreppet avsättningar inte ger något väsentligt mervärde inom kommunal verksamhet och därför bör utgå eller förtydligas.

Av författningskommentaren till den kommunala redovisningslagen framgår att avsättningar för ekonomiska förpliktelser är begränsat till förpliktelser i förhållande till tredje man vilkas storlek eller förfallotidpunkt inte är helt bestämd. Vidare framgår att en avsättning inte bör vara större än vad som motsvarar förpliktelsen. Över huvud taget skall möjligheten att göra avsättning inte användas för att skapa dolda reserver.

Bestämmelserna om avsättningar i den kommunala redovisningslagen har sin motsvarighet i 3 kap. 9 § årsredovisningslagen.

Regeringen har inte funnit skäl att föreslå att begreppet avsättningar skall utgå ur den kommunala redovisningslagen. Det föreligger enligt regeringens mening ingen särart i detta fall.

Av författningskommentaren till 6 kap. 11 § kommunala redovisningslagen framgår dock att paragrafen inte behandlar frågan om särskilda "avsättningar" får göras för framtida utgifter som inte sammanhänger med förpliktelser mot tredje man. I stället bör – enligt författningskommentaren – frågan prövas inom ramen för lagens bestämmelser om god redovisningssed. Rådet för kommunal redovisning har inte gett ut någon rekommendation som möjliggör en vidare tolkning. Det är dock enligt regeringens uppfattning angeläget att understryka att avsättningar för framtida utgifter endast får ske om utgiften har samband med ett åtagande mot tredje man, vilket lämpligen kan ske inom ramen för nuvarande normgivning.

6 Förändringar i inkomstutjämnningen och omställningsbidrag till vissa landsting

6.1 Bakgrund

Utjämnningen av de ekonomiska förutsättningarna mellan kommuner respektive landsting att bedriva sin verksamhet har förändrats flera gånger under 1990-talet. Det utjämningsystem som finns idag infördes år 1996.

Det finns stora skillnader framför allt mellan kommunerna men även mellan landstingen när det gäller skattekraft och skatteinkomster. För kommunerna varierade skattekraften per invånare år 1998 mellan ca 75 procent och knappt 180 procent av medelskattekraften. Även skillnader i kostnader kan vara stora för en och samma verksamhet mellan olika kommuner och landsting. En del av kostnadsskillnaderna kan hänföras till skillnader i servicenivå, grad av avgiftsfinansiering och effektivitet. En stor del av kostnadsskillnaderna beror dock på skillnader i fråga om behov och strukturella förhållanden, vilka i stor utsträckning är opåverkbara för enskilda kommuner och landsting.

Målet för utjämnningen är att alla kommuner och landsting skall ges likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att bedriva sina verksamheter. Detta ställer krav på en långtgående utjämning av skatteinkomster och av strukturella kostnadsskillnader. En stor skillnad mot tidigare utjämningsystem är att utjämnningen fr.o.m. år 1996 är statsfinansiellt neutral genom att omfördelningen av resurser sker med avgifter och bidrag för kommunerna respektive landstingen.

Förändringar år 2000

I samband med att det nya utjämningsystemet skulle träda i kraft år 1996 tillsattes en parlamentarisk utredning för att följa upp och utveckla systemet. I december 1998 överlämnade Kommunala utjämningsutredningen sitt slutbetänkande Kostnadsutjämning för kommuner och landsting (SOU 1998:151) till regeringen. Betänkandet remissbehandlades och i april 1999 lämnade regeringen förslag till vissa ändringar i kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting i propositionen Förändringar i utjämningsystemet för kommuner och landsting (prop. 1998/99:89, bet. 1998/99:FiU25, rskr. 1998/99:253). Förändringarna trädde i kraft 1 januari 2000.

De förändringar som har genomförts år 2000 har avsett kostnadsutjämnningens delmodeller för hälso- och sjukvård, individ- och familjeomsorg och kollektivtrafik samt införande av en ny modell för merkostnader för barn och ungdomar med utländsk bakgrund. Vidare har vissa modeller uppdaterats med aktuella data. Inga förändringar har gjorts i inkomstutjämnningen.

Särskilda införanderegler tillämpas under perioden 2000–2004. Det innebär dels en förlängning med ett år av införandeperioden jämfört med tidigare gällande regler, dels en ytterligare begränsning av den totala

Fortsatt utredning av utjämningsystemet

Vid remissbehandlingen av Kommunala utjämningsutredningens betänkande framkom vissa synpunkter på delar av det nuvarande utjämningsystemet som bedömdes kräva ytterligare analys. Regeringen pekade därför i propositionen Förändringar i utjämningsystemet för kommuner och landsting (prop. 1998/99:89) på behovet av ett fortsatt utvecklingsarbete, och lyfte därvid fram vissa frågor som bör utredas vidare. Det gäller bl.a. inkomstutjämnningen samt kostnadsutjämnningen för hälso- och sjukvård och för befolkningsminskning. Det finns också verksamhetsområden där det sker förändringar av det kommunala åtagandet, vilket kan behöva beaktas i utjämningsystemet.

När det gäller inkomstutjämnningen pekade ett stort antal remissinstanser på nackdelarna med de negativa marginaleffekter som kan uppstå på grund av att de verkliga skattesatserna i vissa kommuner och landsting är lägre än de länsvisa skattesatser som tillämpas i systemet. Även finansutskottet (bet. 1998/99:FiU25) har behandlat detta problem. I propositionen aviserades ett fortsatt arbete för att hitta metoder att eliminera dessa negativa marginaleffekter utan att ge avkall på målet om en långtgående utjämning. En viktig fråga i sammanhanget är den eventuella målkonflikt som kan finnas mellan å ena sidan en långtgående utjämning av kommunala skatteinkomster och å andra sidan incitamentet för kommuner och landsting att befrämja sysselsättning och tillväxt.

Mot bakgrund av de pågående kraftiga befolkningsomflyttningarna mellan olika delar av landet pekade regeringen i propositionen på att det finns starka skäl att ytterligare belysa konsekvenserna för kommuner och landsting av dessa omflyttningar. En viktig fråga är på vilket sätt befolkningsförändringarna påverkar behovet av och efterfrågan på kommunal verksamhet och hur möjligheterna till anpassning av verksamheten, och därmed också kostnaderna, ser ut på kort respektive längre sikt. Regeringen ansåg därför att effekterna av befolkningsomflyttningarna behövde belysas ytterligare för såväl kommuner som landsting och att behovet av en kompensation för befolkningsminskning även för landsting skulle övervägas. Delegationen skall redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 30 november 2000. Den 17 februari år 2000 lämnade delegationen en delrapport med förslag om vissa ändringar i inkomstutjämnningen samt ett förslag om ett omställningsbidrag för landsting med minskande befolkning.

6.2 Inkomstutjämning för kommuner och landsting

Regeringens förslag: Utjämningsavgiften respektive utjämningsbidraget i inkomstutjämningen justeras för de kommuner och landsting som har en länsvis skattesats som överstiger 95 procent av den egna skattesatsen så att förändringen av kommunens eller landstingets nettoinkomster (preliminära kommunalskattemedel efter inkomstutjämning) mellan två år, uttryckt i kronor per invånare, till 95 procent skall motsvara den procentuella förändringen av den uppräknade medelskattekraften i landet plus 5 procent av den procentuella förändringen av kommunens eller landstingets uppräknade skatteunderlag för motsvarande period.

Eventuella skillnader mellan summan av bidrag och summan av avgifter regleras inom utjämningsystemet med ett för kommunerna respektive landstingen enhetligt belopp, uttryckt i kronor per invånare, vilket gör förslaget statsfinansiellt neutralt.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag. Utredningen föreslog emellertid att förändringarna i inkomstutjämningen endast skall göras för kommunerna.

Remissinstanserna: Knappt hälften av de 31 remissinstanser som yttrat sig om denna del av förslaget tillstyrker förslaget. 13 remissinstanser anser att förslaget inte rättar till den ”grundläggande pomperipossaeffekten” och att kompensationsgraden därför måste sänkas. *Svenska Kommunförbundet* anser att förslaget är ett steg i rätt riktning men anser också att det inte löser de ”grundläggande pomperipossaeffekterna”. *Svenska Kommunförbundet* vill därför inte ta ställning till förslaget innan delegationen lämnat alla förslag. *Landstingsförbundet* skriver i sitt yttrande att förslaget även bör gälla landstingen för att samma system skall gälla för såväl kommunerna som landstingen. *Landstingsförbundet* skriver vidare att det i dagsläget i och för sig inte är något landsting som har negativa marginaleffekter, men att några landsting med endast en liten sänkning av skattesatsen kommer drabbas. *Statskontoret* tillstyrker förslaget under förutsättning att det kommer gälla alla kommuner så att ett system med två parallella system undviks. 19 remissinstanser anser emellertid att det är en nackdel att utjämningsystemet blir än mer komplicerat. *Kommunförbundet Stockholms län* tar i sitt yttrande upp problemet att en kommuns justerade bidrag eller avgift på några års sikt kan skilja sig markant från nuvarande beräkningsmetod och att effekten av att en kommun inte omfattas av de särskilda beräkningarna p.g.a. en höjd skattesats, om den länsvisa skattesatsen då inte längre överstiger 95 procent av kommunens egen skattesats. Effekten kan då vara svår att förutse eller acceptera.

Skälen för regeringens bedömning: Den nuvarande inkomstutjämningen baseras bl.a. på av regeringen fastställda länsvisa skattesatser. De verkliga skattesatserna i kommuner och landsting ligger

såväl över som under nivån för dessa länsvisa skattesatser. Inkomstutjämningen innebär att om alla kommuner haft den genomsnittliga skattesatsen i riket så skulle deras skatteintäkter vara mellan 99 och 104 procent av riksgenomsnittet uttryckt i kronor per invånare. Inkomstutjämningen måste därmed betraktas som långtgående, vilket bottnar i en ambition att ge alla kommuner och landsting del av den samlade tillväxten i landet och att därigenom ge alla samma förutsättningar att hålla en rimlig servicenivå. För de kommuner som har en egen skattesats som är lägre än den länsvisa skattesatsen som används i utjämningsystemet uppstår emellertid negativa margineffekter i inkomstutjämningen när den procentuella förändringen av kommunens eller landstingets eget skatteunderlag, uttryckt i kronor per invånare, mellan två år är större än motsvarande förändring för riket i genomsnitt. Innebörden av detta är att vissa kommuner och landsting, efter inkomstutjämningen, således kan få en sämre inkomstutveckling än den som gäller för landet i genomsnitt trots att tillväxten av dess skatteunderlag ökar snabbare än i landet som helhet. Effekten uppstår till följd av den höga utjämningsgraden. Vissa remissinstanser föreslår att denna sänks för att lösa problemet. Regeringens bedömning är emellertid att denna lösning äventyrar utjämningsambitionen och därför inte kan förordas, utan att en mindre långtgående lösning är att föredra.

För att bibehålla en långtgående inkomstutjämning samtidigt som samtliga kommuner och landsting skall få en reell möjlighet att öka sina inkomster bör dessa negativa margineffekter elimineras. Detta föreslås ske genom att avgiften eller bidraget i inkomstutjämningen justeras i syfte att begränsa hur mycket inkomstförändringen i en enskild kommun eller i ett enskilt landsting får avvika från förändringen för landet i genomsnitt. För att bibehålla en symmetri mellan kommunernas och landstingens inkomstutjämning bör även landstingen omfattas av de föreslagna förändringarna.

Förslaget avser de kommuner och landsting som har en länsvis skattesats som överstiger 95 procent av den egna skattesatsen. Förslaget innebär att inkomstförändringen för berörda kommuner och landsting skall uppgå till 95 procent av förändringen i skatteunderlaget för landet i genomsnitt och 5 procent av förändringen i kommunens/landstingets genomsnittliga skatteunderlag, vilket ger ökade incitament att öka tillväxten av skatteunderlaget. Om förslaget hade gällt år 2000, skulle 85 kommuner och 10 landsting ha fått en justerad avgift eller ett justerat bidrag i inkomstutjämningen detta år. För flertalet skulle förändringarna varit relativt små.

Förslaget innebär att för en kommun eller ett landsting vars skatteunderlag, uttryckt i kronor per invånare, ökar mer än skatteunderlaget för landet mellan två år, skall bidraget respektive avgiften i inkomstutjämningen ökas respektive minskas så att den procentuella förändringen av de sammanlagda inkomsterna (preliminära kommunalskattemedel per invånare efter inkomstutjämning) mellan de två åren motsvarar 95 procent av den genomsnittliga förändringen av hela landets skatteunderlag per invånare plus fem procent av den procentuella förändringen av kommunens eller landstingets eget

skatteunderlag. Motsvarande skall gälla för en kommun eller ett landsting vars skatteunderlag, uttryckt i kronor per invånare, ökar långsammare mellan två år än skatteunderlaget för landet, dvs. bidraget respektive avgiften i inkomstutjämningen skall i detta fall minskas respektive ökas så att den procentuella förändringen av de sammanlagda inkomsterna (skatteinkomster netto per invånare efter inkomstutjämning) mellan de två åren motsvarar 95 procent av den genomsnittliga förändringen av landets skatteunderlag plus 5 procent av den procentuella förändringen av det egna skatteunderlaget.

I exemplet nedan visas förändringen av en kommuns nettoinkomst (efter inkomstutjämning) mellan två år med dels nuvarande inkomstutjämning och dels med föreslagen justerad inkomstutjämning.

Exempel på effekten av en justerad inkomstutjämning:

Genomsnittligt skatteunderlag:

Riket: 120 000 kronor per invånare

Kommun A: 130 000 kronor per invånare

Procentuell tillväxt av genomsnittligt skatteunderlag

Riket: 5 procent

Kommun A: 7 procent

Skattesats kommun A: 19 procent

Länsvis skattesats: 20 procent

Procentuell tillväxt av skatteintäkter för kommun A mellan de två åren (netto efter inkomstutjämning):

Nuvarande inkomstutjämning: *4,9 procent*

Med föreslagen inkomstutjämning:

$0,95 * 5 + 0,05 * 7 = 5,1 \text{ procent}$

En kommun eller ett landsting får alltså med förslaget tillgodoräkna sig en större del av kommunens tillväxt som överstiger tillväxten i riket.

Som visas i exemplet ovan har de kommuner som har en länsvis skattesats som överstiger den egna skattesatsen och vars genomsnittliga skatteunderlag ökar mer än landets genomsnittliga, understiger den procentuella tillväxten av skatteintäkter (netto efter inkomstutjämning) den genomsnittliga i landet med nuvarande inkomstutjämning. Med en justerad inkomstutjämning, enligt förslaget, har alltså även dessa kommuner en reell möjlighet att öka sina inkomster.

Den föreslagna förändringen eliminerar de negativa margineffekterna i inkomstutjämningen och samtidigt bibehåller nuvarande långtgående utjämning. Även om förslaget medför att

beräkningarna av inkomstutjämnningen blir mer komplicerade bedömer regeringen att förändringen bör göras.

Förändringar av en kommuns skatteinkomster mellan två år som beror på en förändrad skattesats skall, liksom tidigare, inte påverka inkomstutjämningsbidraget eller inkomstutjämningsavgiften.

På några års sikt kan vissa problem uppstå med den effekt som Kommunförbundet Stockholms län tar upp i sitt remissyttrande, dvs. att vissa kommuner som nu omfattas av de särskilda beräkningarna på några års sikt inte omfattas p.g.a. en höjd skattesats, om den länsvisa skattesatsen då inte längre överstiger 95 procent av kommunens egen skattesats. Effekten kan då vara svår att förutse eller acceptera. Regeringen bedömer dock inte att det är nödvändigt att nu föreslå några åtgärder avseende detta utan avser att följa utvecklingen.

Förslaget innebär att för de kommuner som berörs, och som idag betalar en avgift till systemet, blir summan av deras avgifter lägre. För berörda kommuner som får ett bidrag blir bidraget också lägre. Summan av bidragen i inkomstutjämnningen för kommuner skulle med den föreslagna lösningen, om den gällde idag, överstiga summan av avgifterna. Utjämningsavgifterna skulle minska med 27 miljoner kronor medan summan av utjämningsbidragen skulle minska med 0,5 miljoner kronor. Skillnaden skulle därmed uppgå till 26,5 miljoner kronor. Skillnaden, dvs. det över- eller underskott som uppstår, föreslås finansieras inom utjämnningssystemets ram med ett enhetligt tillägg eller avdrag för alla kommuner. Ett underskott på 26,5 miljoner kronor motsvarar ett avdrag på ca 3 kronor per invånare.

För landstingen skulle summan av utjämningsavgifterna öka med 1,1 miljoner kronor medan utjämningsbidragen skulle minska med 0,3 miljoner kronor. Skillnaden år 2000, om förändringen gällt detta år, skulle därmed uppgå till totalt ca 1,4 miljoner kronor. Skillnaden föreslås även för landstingen finansieras inom utjämnningssystemets ram med ett enhetligt tillägg eller avdrag för alla landsting.

6.3 Omställningsbidrag till landsting med befolkningsminskning

Regeringens förslag: Ett särskilt omställningsbidrag införs tillfälligt för åren 2001 och 2002 till landsting vars befolkning under en femårsperiod minskat med mer än två procent. Omställningsbidraget utgår med 60 kronor per invånare i landstinget för varje procentenhet med vilken minskningen av befolkningen överstiger gränsen två procent.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Hälften av de tolv remissinstanser som inkommit med yttrande tillstyrker delegationens förslag, tre avslår förslaget och tre har inte något att erinra. *Landstingsförbundet* tillstyrker delegationens förslag och anser att 60 kronor är en lämplig

nivå på bidraget för att undvika oönskade marginaleffekter. Landstingsförbundet anser också att kompensationen för befolkningsminskning måste ges en långsiktig lösning då omställningsbidraget upphör att gälla. *Statskontoret* avstyrker förslaget och anser att eventuella justeringar bör ske inom det befintliga utjämningsystemet och inte genom ett särskilt system. *Statskontoret* anser dessutom att förslaget strider mot principen att ge likvärdiga ekonomiska förutsättningar i alla län genom att inte kompensera landsting som har investeringskostnader p.g.a. ökande befolkning. *Svenska Kommunförbundet* tillstyrker förslaget, trots att det avviker från utjämningsystemets principer, eftersom det endast gäller under två år.

Skälen för regeringens förslag: I kostnadsutjämnningen för kommuner finns en särskild kompensation som utges vid stor befolkningsminskning. Delegationen har haft i uppdrag att överväga en motsvarande kompensation för landsting. Kommunernas kostnadsutjämnning innehåller en modell där kommuner vars befolkning de senaste tio åren minskat, kompenseras med 100 kronor per invånare för varje procentenhet som minskningen överstiger två procent. Kommuner vars totalbefolkning de senaste tre åren minskat med minst två procent får därutöver en ytterligare ersättning på 100 kronor per invånare för varje procentenhet antalet barn i åldern 7–15 år minskat under samma tidsperiod.

De enskilda landstingens skatteinkomster, bidrag/avgift i inkomstutjämnningen och generella statsbidrag förändras sammantaget i huvudsak i takt med de årliga förändringarna av respektive landstings totala folkmängd. Vid en minskande folkmängd blir intäkterna således lägre i förhållande till om folkmängden varit oförändrad. Anpassningen av kostnaderna för verksamheten till en totalt sett lägre intäktsnivå i de landsting som har en betydande minskning av befolkningen tar viss tid, vilket särskilt gäller fasta kostnader, t.ex. för lokaler. Anpassningen kan också försvåras av att servicen för den kvarvarande befolkningen måste bibehållas på en rimlig nivå. Regeringen bedömer mot denna bakgrund att ett stöd för befolkningsminskning för landsting är motiverat.

Liksom delegationen anser regeringen att en kompensation för befolkningsminskning för landsting bör ges en enkel konstruktion och baseras på generella kriterier. För att kompensationen skall riktas till de landsting som är mest utsatta för befolkningsminskning skall en sådan baseras på respektive landstings befolkningsutveckling under den senaste femårsperioden före bidragsåret. Om befolkningsminskningen därvid överstiger två procent skall kompensation utges.

För att undvika att oönskade marginaleffekter uppstår i samband med kompensationen för befolkningsminskning bör denna inte sättas högre än 60 kronor per invånare för varje procentenhet med vilken befolkningsminskningen överstiger den föreslagna kvalifikationsgränsen. Denna gräns är satt också med hänsyn till att sjukvårdsmodellen i landstingens kostnadsutjämnning dessutom i praktiken ger en ökad ersättning per invånare vid befolkningsminskning.

Delegationen har i sitt fortsatta arbete att behandla bl.a. frågan om befolkningsförändringarnas konsekvenser för den kommunala verksamheten och ekonomin, samt frågan om huruvida merkostnader för hälso- och sjukvård i storstadsregioner och i glesbygd beaktas på ett rimligt sätt i kostnadsutjämnningen. Delegationen skall lämna sitt slutliga förslag till förändringar i utjämningsystemet i slutet av året och först då kan behovet av mer permanenta förändringar i utjämningsystemet överblickas.

Kostnader för förslaget

Regeringens bedömning: Kostnaden för det föreslagna omställningsbidraget för åren 2001 och 2002 kan beräknas till 150 miljoner kronor per år. Omställningsbidraget bör finansieras med medel från anslaget Bidrag för särskilda insatser till vissa kommuner och landsting under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner och landsting.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig om finansieringen av omställningsbidraget.

Skälen för regeringens förslag: Utjämningsdelegationen skall enligt direktiven lägga förslag till förändringar i det kommunala utjämningsystemet. Förslagen skall vara statsfinansiellt neutrala. Delegationen har i sitt fortsatta arbete att behandla bl.a. frågan om befolkningsförändringarnas konsekvenser för den kommunala verksamheten och ekonomin, samt frågan om huruvida merkostnader för hälso- och sjukvård i storstadsregioner och i glesbygd beaktas på ett rimligt sätt i kostnadsutjämnningen. Delegationens förslag till kompensation för befolkningsminskning i landsting skulle kunna genomföras redan år 2001, medan delegationens förslag till förändringar i övriga delar kommer att kunna genomföras tidigast år 2002. För att undvika att större förändringar i utjämningsystemet införs vid olika tidpunkter föreslår regeringen att kompensationen för befolkningsminskning i landsting för åren 2001 och 2002 läggs utanför utjämningsystemet och finansieras med medel från anslaget Bidrag för särskilda insatser i vissa kommuner och landsting. I den mån det blir aktuellt att ha en kompensation för befolkningsminskning för landsting även efter år 2002 bör denna emellertid finansieras inom kostnadsutjämnningens ram på samma sätt som för kommunerna.

Vissa landsting har till regeringen inkommit med en ansökan om särskilt ekonomiskt stöd i syfte att nå ekonomisk balans. Dessa ansökningar bereds för närvarande av Kommundelegationen (dir. 1999:65), som skall redovisa sitt uppdrag i juni. Delegationen skall, i det fall man bedömer att stöd bör utgå, i samarbete med kommunen eller landstinget upprätta ett förslag till överenskommelse om villkoren för stödet. Detta förslag kommer sedan att ligga grund för regeringens beslut. För de landsting med vilka Kommundelegationen träffar ett

förslag till överenskommelse kommer regeringen i sin bedömning av Prop. 1999/2000:115 förslaget även att beakta det tillfälliga omställningsbidraget till landsting med minskande befolkning.

7 Kompensation för höga kostnader avseende verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

7.1 Bakgrund

Huvudmannaskapsförändring och ekonomisk reglering

Enligt bestämmelserna i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) skall huvudmannaskapet för den tidigare omsorgen om psykiskt utvecklingsstörda ha överförts från landstingen till kommunerna före den 1 januari 1996. Omsorgen om psykiskt utvecklingsstörda omfattade insatser för personer i personkretsarna 1 och 2 enligt LSS, men inte insatser för personkrets 3.

Personkretsarna definieras i korthet enligt följande kriterier:

1. utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd,
2. betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom,
3. andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande.

Huvudmannaskapsförändringen för omsorgsverksamheten genomfördes successivt under perioden 1991-1996. I de flesta länen skedde överföringen årsskiftet 1994/1995 eller 1995/1996.

Den ekonomiska regleringen gjordes genom länsvisa skatteväxlingar mellan landsting och kommuner, på en sådan nivå att intäkterna motsvarade de inom respektive län sammanlagda övertagna kostnaderna.

I samtliga län har kommunerna funnit det önskvärt att försöka utjämna kostnadsskillnaderna mellan sig för den övertagna omsorgsverksamheten. I samband med att huvudmannaskapet flyttades från landstingen till kommunerna träffades därför länvisa överenskommelser om s.k. mellankommunala utjämningsystem. I några län, där det fanns svårigheter att komma överens om formerna och villkoren för ett mellankommunalt utjämningsystem, medverkade en av regeringen tillsatt delegation till att regionala överenskommelser kunde nås. Den länsvisa kostnadsutjämnningen har lösts särskilt i varje län för sig, vilket resulterat i att det finns flera olika typer av modeller för utjämnning mellan kommuner och med olika varaktighetstider. I hälften av länen omfattar utjämningsystemen även kostnader för psykiatri och/eller särskola.

Kostnaderna för LSS-verksamheten är ojämnt fördelade i landet såväl på kommunal nivå som på länsnivå. Både skatteväxlingen och de länsvisa mellankommunala utjämningsystemen avser kostnaden för de insatser som tidigare omfattades av omsorgslagen. I samband med att LSS trädde i kraft år 1994 tillkom ytterligare en personkrets.

Genom beslut den 21 maj 1999 gav regeringen en arbetsgrupp i uppdrag att utforma förslag till ett statsbidrag för utjämning mellan kommuner av kostnader för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Arbetsgruppens uppdrag var att utarbeta ett förslag till statsbidrag för utjämning mellan kommuner av strukturellt betingade, särskilt höga kostnader för verksamhet enligt LSS. Statsbidraget skulle bl.a. utformas så att det endast var speciella insatser som blev bidragsberättigade, men även så att kommuner som har en hög andel resurskrävande personer med stora och svåra funktionshinder uppmärksammas särskilt. Målet var att ett nytt system för utjämning mellan kommuner skulle införas år 2001.

Arbetsgruppen enades om ett förslag till utjämningsmodell för LSS-kostnader som skulle kunna införas fr.o.m. den 1 januari 2001. Förslaget förutsätter att de länsvisa mellankommunala utjämnings-systemen upphör.

Förslaget består av fyra delar:

1. *En nationell utjämning utifrån en beräknad standardkostnad per kommun (kronor/invånare)*. Standardkostnaden grundar sig på antalet individer per kommun i personkrets 1 och 2, med undantag av personer som antingen har insatserna råd och stöd, ledsagarservice eller kontaktperson som enda LSS-insats. Standardkostnaden grundas också på antalet personer med insatsen särskilt boende för vuxna eller särskilt boende för barn och ungdom samt personer med insatsen daglig verksamhet. Beräkningsunderlaget för en kommun baseras på statistik för personer/verksamhet för vilken kommunen är kostnadsansvarig.
2. *Spärregler*. I utjämnningen finns det spärregler för att enskild kommun inte skall behöva betala till eller erhålla orimligt mycket från utjämnningen relativt sin faktiska kostnad för LSS-verksamheten. 202 kommuner omfattas av spärregler i den föreslagna modellen.
3. *Ett särskilt statsbidrag*. För särskilt dyra insatser föreslås inrättande av ett särskilt statsbidrag som kommuner skall ha möjlighet att söka, inom en ram på totalt 300 miljoner kronor.
4. *Utvidgad rätt att teckna avtal*. Kommunerna föreslås också få en utvidgad rätt att träffa avtal om kostnadsansvar för personer som flyttar till annan kommun för att ta del av LSS-verksamhet där.

Finansiering av den nationella utjämnningen föreslås ske genom en omfördelning mellan kommunerna via avgifter och bidrag på statsbudgeten, på motsvarande sätt som det ordinarie utjämningsystemet, med en omslutning på omkring 1 100 miljoner kronor. Finansieringen av det särskilda statsbidraget på omkring 300 miljoner kronor föreslås ske genom en minskning av det generella statsbidraget till kommuner och landsting.

Arbetsgruppen konstaterade att på lång sikt borde det vara möjligt att utveckla en annan modell, den s.k. modell 2, som främst bygger på de funktionshindrades behov. Behovet av personalinsatser för varje person som får ett beslut om rätt till stöd enligt LSS skulle då klassificeras i sex olika kostnadsnivåer. Det totala behovet skulle därefter summeras per kommun och det erhållna beloppet i likhet med den föreslagna modellen ligga till grund för en utjämning jämfört med ett riksgenomsnittligt behov.

Denna modell förutsätter att det finns oberoende bedömare som arbetar efter en strukturerad metod och som kan bedöma individens behov och hur stor insats som behövs.

Svenska Kommunförbundet presenterade ytterligare ett förslag i ett särskilt yttrande till arbetsgruppens promemoria. Förslaget innebär i första hand att i lagstiftningen införa en skyldighet för kommuner att ersätta kostnader i vissa fall efter flyttning. Dessutom innehåller förslaget en utökad möjlighet att teckna avtal om kostnadsansvar, i likhet med vad som beskrivits i arbetsgruppens förslag, dock med den skillnaden att detta i vissa angivna fall skall vara en skyldighet för kommunerna.

7.2 Statsbidrag till kommuner med höga LSS-kostnader

Regeringens förslag: Ett statsbidrag införs för åren 2001 och 2002 som en övergångslösning för att kompensera de kommuner som har höga kostnader för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) efter att hänsyn har tagits till värdet av skatteväxling och mellankommunal utjämning. För att kvalificera sig för statsbidrag krävs dels att kommunen har en verksamhetskostnad, efter justering för värdet av skatteväxling och mellankommunal utjämning, som överstiger en viss nivå, dels att kommunen har en teoretiskt beräknad standardkostnad som överstiger en viss nivå. Nivåerna fastställs av regeringen.

En utredning tillsätts med uppgift att utarbeta ett förslag till långsiktigt hållbar utjämning av LSS-kostnader.

Arbetsgruppens förslag: En nationell utjämning mellan kommuner för kostnadsskillnader för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) införs och bygger på en beräknad standardkostnad per kommun. Om standardkostnaden för en kommun överstiger den genomsnittliga standardkostnaden i riket erhåller kommunen ett bidrag. Om kommunens standardkostnad är lägre än den genomsnittliga standardkostnaden i riket betalar kommunen en avgift. Beräkningen av standardkostnaden överensstämmer i stort med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En del av remissinstanserna förespråkar arbetsgruppens förslag till utjämningsmodell. Ett antal remissinstanser

avstyrker förslaget eller pekar på ett antal problem som inte kan lösas inom ramen för förslaget. *Svenska Kommunförbundet* avstyrker förslaget med motiveringen att utfallet delvis är påverkbart och förslaget innebär avsteg från de grundläggande principerna i systemet för kostnadsutjämning mellan kommuner. *Statskontoret* tillstyrker förslaget med viss tvekan. Den främsta orsaken till tveksamheten är det kan ge kommunerna viss möjlighet att påverka utfallet och att det således skulle kunna bli kostnadsdrivande. Trots detta så bör systemet införas på prov under tre år och utvärderas innan systemet permanentas. *Linköpings kommun* anser att det är felaktigt att införa en modell som innehåller så stora brister när det finns en bättre modell som kan införas senare. *Södertälje kommun* anser att förslaget inte är tillräckligt genomarbetat för att genomföras år 2001. I stället menar kommunen att en modell som liknar modell 2 bör utarbetas för att börja gälla år 2003. *Stockholms kommun* anser att en förnyad och mer allsidig utredning bör genomföras där såväl kostnader för psykiatri som hela kostnaden, inkluderande personkrets 3, beaktas. *Örebro kommun* anger i sitt yttrande att modellen i princip inte ger några incitament till kostnadseffektivitet. *Handikappförbundens samarbetsorgan (HSO)* menar att utgångspunkten vid utformningen av statsbidrag för LSS-verksamhet måste vara att den enskildes behov av insatser skall kunna tillgodoses. I övrigt menar HSO att en ny utredning bör tillsättas som på ett mer övergripande sätt analyserar statsbidragen till kommuner och att ett nytt system tillgodoser individens faktiska servicebehov. *Riksförbundet för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna (FUB)* menar i sitt yttrande att arbetsgruppens förslag inte beaktar hur insatsen är utformad. Ett system bör utformas så att det inte leder till att personer med funktionshinder betraktas som en belastning.

Skälen för regeringens förslag: Frågan om utjämning för kostnader för verksamhet enligt LSS har varit föremål för utredningar i flera omgångar. Några av de länsvisa mellankommunala utjämningsystemen har löpt ut, medan andra kommer att löpa ut inom de närmaste åren. Regeringens utgångspunkt är att någon form av utjämning måste införas fr.o.m. år 2001. Flera remissinstanser, bl.a. Svenska Kommunförbundet, har redovisat uppfattningen att staten bör överta hela kostnadsansvaret för LSS-verksamheten. Anledningen är att verksamheten enligt Svenska Kommunförbundet är så pass hårt reglerad att den inte bör finansieras med kommunalskattemedel och generella statsbidrag, då det i praktiken inte finns någon möjlighet att pröva den mot andra kommunala verksamheter. Arbetsgruppens förslag anses heller inte fullt utvecklat eftersom spärregler är nödvändiga.

Flera remissinstanser lyfter fram behovet av övergångsregler i det fall ett nationellt utjämningsystem skulle införas. Samtidigt finns redan spärregler inbyggda i den föreslagna utjämningsmodellen.

I många av avtalen som avser de länsvisa mellankommunala utjämningsystemen finns det inskrivet att om ett nationellt utjämningsystem införs så skall dessa upphöra eller omförhandlas. Regeringen anser emellertid att de länsvisa mellankommunala systemen

inte bör upphöra innan det finns ett nationellt utjämningsystem som är hållbart på sikt.

Regeringen har utifrån arbetsgruppens underlag och remissynpunkterna övervägt olika lösningar på utjämnningen av kostnader för verksamhet enligt LSS. Övervägandena har lett fram till att regeringen nu presenterar ett mer begränsat förslag för utjämnning av LSS-kostnader som innebär att en form av "högkostnadsskydd" skapas. Detta sker genom ett statsbidrag som skall kompensera de kommuner som har både höga verksamhetskostnader (efter att hänsyn till tagits till värdet av skatteväxling och mellankommunal utjämnning) och höga standardkostnader. Genom att bidragets konstruktion föreslås innefatta en form av spärregler, undviks att kommuner kan bli "överkompenserade" i förhållande till sina kostnader efter skatteväxling och den länsvisa mellankommunala utjämnningen. Med det förslag som regeringen presenterar kan de mellankommunala systemen fortsätta att gälla.

Regeringen föreslår att statsbidraget skall utgå i två år. Samtidigt tillsätts en utredning med uppgift av överväga olika lösningar på utjämnning av LSS-kostnader i ett mer långsiktigt perspektiv.

Beräkning av statsbidraget

Regeringens bedömning: För att komma i fråga för statsbidraget krävs att kommunen uppfyller två kriterier, dels att en framräknad verksamhetskostnad överstiger ett av regeringen fastställt belopp, dels att en beräknad standardkostnad överstiger ett av regeringen fastställt belopp. Verksamhetskostnaden netto efter statsbidrag får dock inte understiga det fastställda beloppet.

Verksamhetskostnaden beräknas utifrån kommunens faktiska kostnad för insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), vilken minskas med värdet av tidigare beslutad skatteväxling för omsorgen m.m. och bidrag/avgift inom ramen för det länsvisa mellankommunala utjämningsystemet.

Standardkostnaden beräknas utifrån antalet individer per kommun i personkretsarna 1 och 2 (med undantag av personer som antingen har insatserna råd och stöd, ledsagarservice eller kontaktperson som enda LSS-insats) samt antalet personer med insatsen särskilt boende för vuxna eller särskilt boende för barn och ungdom samt personer med insatsen daglig verksamhet.

Kompensationsgraden vad gäller standardkostnaden för särskilt boende skall uppgå till 80 procent av den genomsnittliga kostnaden.

Skälen för regeringens bedömning: För att kunna erhålla statsbidrag krävs att två villkor är uppfyllda:

- ett lägsta värde för den beräknade verksamhetskostnaden efter skatteväxling och mellankommunal utjämnning,
- ett lägsta värde för standardkostnaden.

Regeringen fastställer dessa lägsta värden. Om båda villkoren är uppfyllda utgår statsbidrag. Statsbidraget uppgår till skillnaden mellan kommunens standardkostnad och den fastställda nivån på standardkostnaden, såvida inte värdet på statsbidraget gör att den beräknade verksamhetskostnaden kommer att understiga det belopp som regeringen fastställt för denna. Om den blir lägre reduceras statsbidraget så att den beräknade verksamhetskostnaden motsvarar den nivå regeringen fastställt.

Kommunens beräknade verksamhetskostnad erhålls genom att kommunens faktiska redovisade kostnader för insatser enligt LSS, minskas med värdet av skatteväxlingen för omsorgsverksamheten samt den mellankommunala avgiften/bidraget. Den faktiska redovisade kostnaden hämtas från det räkenskapssammandrag som Statistiska centralbyrån årligen samlar in från kommunerna.

Beräkningen av standardkostnaden är identisk med det förslag som arbetsgruppen presenterade och beräknas utifrån:

- antalet personer i personkrets 1 och 2, med vissa undantag,
- antalet personer med insatsen särskilt boende för vuxna eller särskilt boende för barn och ungdom,
- antalet personer med insatsen daglig verksamhet.

I antalet personer och insatser i personkrets 1 och 2 ingår inte personer som har insatserna råd och stöd, ledsagareservice eller kontaktperson som enda LSS-insats. Orsaken till att dessa personer exkluderas är att de genomsnittliga kostnaderna för dessa insatser avsevärt understiger den föreslagna ersättningen i systemet. Därtill beaktas personer med insatser i särskilt boende för vuxna, särskilt boende för barn och ungdom och personer med insatsen daglig verksamhet.

Antalet personer per insats i personkrets 1 och 2 multipliceras med den genomsnittliga kostnaden för respektive personkrets i riket. Antalet personer i särskilt boende och daglig verksamhet multipliceras med den genomsnittliga kostnaden i riket per insats. Därefter summeras produkterna och summan divideras med antalet invånare, vilket ger standardkostnaden uttryckt i kronor per invånare i kommunen. Eftersom kostnaden för särskilt boende är hög och beaktas i både beräkningen av antalet personer i personkretsen och i beräkningen av särskilt boende reduceras schablonkostnaden. Schablonkostnaden vid beräkning av kostnaden för särskilt boende föreslås uppgå till 80 procent (kompensationsgraden) av den verkliga genomsnittskostnaden för att undvika dubbelkompensation för personer med denna insats.

Anledningen till att boende och daglig verksamhet beaktas särskilt är att dessa insatser i genomsnitt är de mest kostsamma insatserna vid sidan av personlig assistans. Personlig assistans har inte beaktats eftersom den statliga ersättningen enligt lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS) fungerar som en utjämning för den största delen av kostnaderna för denna insats.

I exemplet nedan antas att regeringen har fastställt beloppet för den beräknade verksamhetskostnaden till 500 kronor per invånare och beloppet för standardkostnaden till 1 500 kronor per invånare.

Exempel på beräkning av statsbidraget (kronor/invånare)

Kolumn	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Kommun	Faktisk kostnad enligt RS 98	Mellankommunal utjämnings-1999	Växlat belopp (värde år 2000)	Beräknad verksamhetskostnad (kol. 1 - kol. 2 - kol. 3)	Standardkostnad	Statsbidrag före spärregel (standardkostnaden i kol. 5 - regeringens nivå på 1 500)	Verksamhetskostnad efter statsbidrag före spärregel (kol. 4 - kol. 6)	Statsbidrag efter spärregel	Verksamhetskostnad efter statsbidrag med spärregel (kol. 4 - kol. 8)
A	3 060	176	1 200	1 684	2 066	566	1 188	566	1 118
B	3 270	429	1 200	1 641	3 355	1 855	- 214	1 141	500
C	1 820	-724	1 903	641	1 255	0	641	0	641
D	3 000	1 000	1 600	400	1 700	0	400	0	400
Kvalificeringsgräns				500	1 500				

Kommun A kvalificerar sig för statsbidrag och påverkas inte av spärreglerna eftersom kommunen får en beräknad verksamhetskostnad efter statsbidrag som överstiger 500 kronor per invånare. Kommun B kvalificerar sig också för statsbidrag, men eftersom statsbidraget före spärregel skulle leda till att kommunens beräknade verksamhetskostnad efter statsbidrag skulle uppgå till -214 kronor per invånare så reduceras statsbidraget med 714 kronor per invånare (skillnaden mellan -214 och 500) och blir således 1 141 kronor per invånare. Därmed blir verksamhetskostnaden efter statsbidrag med spärregel 500 kronor per invånare. Kommun C har en beräknad verksamhetskostnad som överstiger regeringens fastställda nivå, men standardkostnaden på 1 255 kronor per invånare understiger den av regeringen fastställda nivån. Det gör att kommunen inte är kvalificerad till statsbidrag. Kommun D har en beräknad verksamhetskostnad på 400 kronor per invånare och en standardkostnad på 1 700 kronor per invånare. Eftersom kommunen har en standardkostnad som överstiger kvalificeringsgränsen på 1 500 kronor, men en beräknad verksamhetskostnad som understiger kvalificeringsgränsen på 500 kronor per invånare kan kommunen inte komma i fråga för ett statsbidrag.

Kvalitetssäkrad statistik

Det finns vissa problem förknippade med det statistiska underlag som skall ligga till grund för beräkningen av statsbidraget. Det gäller såväl siffermaterialets kvalitet som dess aktualitet.

Det underlag som avser de länsvisa mellankommunala utjämningsystemen måste delvis baseras på antaganden, vilket beror på de olika konstruktioner som länen har valt.

När det gäller underlaget från räkenskapsammandraget, dvs. uppgifter om kostnader för insatser enligt LSS, finns såväl kvalitetsproblem som problem med eftersläpning.

När det gäller Socialstyrelsens individstatistik, som ligger till grund för beräkning av standardkostnaden finns problem med insamlingen (eftersom denna statistik inte inhämtas i den reguljära insamlingen av verksamhetsstatistik inom socialtjänsten) och eftersläpning.

Vid beräkning av statsbidraget för år 2001 kommer följande underlag att användas:

- räkenskapssammandraget, som bl.a. innehåller uppgifter om kostnader för insatser enligt LSS per kommun för år 1999, vilket finns tillgängligt hösten 2000.
- skatteväxlingssatsen multiplicerad med den preliminära genomsnittliga beskattningsbara inkomsten för riket år 2001,
- utfallet i de mellankommunala systemen för år 2001 (med vissa undantag).
- Socialstyrelsens statistik avseende LSS-insatser för år 2000.

Eftersom kvaliteten på statistiken är en viktig faktor finns det skäl att vidta särskilda åtgärder för att kvalitetssäkra de statistikkällor som skall ligga till grund för statsbidragsberäkningarna.

I stort sett samtliga remissinstanser framhåller också att statistiken bör förbättras och kvalitetssäkras. Statistiska centralbyrån (SCB) anser att det är viktigt att noga analysera och kontrollera aktuella uppgifter. SCB är också beredd att ta ett sådant ansvar för att kvalitetssäkra de uppgifter som kommunerna lämnar och som bl.a. omfattar insatser enligt LSS.

Räkenskapssammandraget ligger till grund för de beräkningar som regeringen kommer att göra för att bestämma vilka kommuner som kan komma i fråga för statsbidraget. De brister som finns i det nuvarande underlaget kan bl.a. bero på att år 1999 var första gången som SCB samlade in uppgifter om kostnader som avsåg funktionshindrade och som var särskiljda från kostnadsuppgifter om äldreomsorgen avseende verksamhetsåret 1998. I en del kommuner är det svårt att särskilja kostnader för funktionshindrade med både beslut om insatser enligt LSS och beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen (SoL). Ett annat skäl kan vara att handikappomsorgen organisatoriskt utgör en del i äldreomsorgen och därför kan vara svår att avgränsa. Vidare lämnade inte alla kommuner uppdelad statistik till SCB år 1998. Slutligen finns även oklarheter när det gäller hur de mellankommunala utjämningsystemen skall redovisas. Regeringen bedömer mot denna bakgrund att SCB bör ges i uppdrag att göra en noggrann kvalitetssäkring av räkenskapssammandraget för år 1999 i den del som gäller kostnader för LSS-verksamhet. Vidare bör Socialstyrelsen ges i uppdrag att inhämta individstatistik för insatser enligt LSS för år 2000 och kvalitetssäkra den.

Regeringens förslag: För särskilt kostnadskrävande insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) införs ett extra statsbidrag för åren 2001 och 2002 som kommuner kan ansöka om. För att komma i fråga för det extra statsbidraget skall kommunen ha totala kostnader för verksamhet enligt LSS som överstiger riksgenomsnittet samt höga kostnader till följd av att funktionshindrade personer i kommunen är placerade i speciella, kostnadskrävande verksamheter som utgör specialresurs för grupper med särskilda eller komplicerade funktionshinder. Bidraget kan sökas för insatser för samtliga personkretsar.

Socialstyrelsen ges i uppdrag att ta fram bedömningskriterier som skall ligga till grund för bidraget. Socialstyrelsen skall även administrera det särskilda statsbidraget.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer i stort med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Få remissinstanser har kommenterat förslaget om ett särskilt statsbidrag för särskilt kostnadskrävande LSS-insatser. *Socialstyrelsen* gör bedömningen att ett särskilt statsbidrag bör inrättas för personer med omfattande och stora omvårdnadsbehov. Arbetsgruppens förslag innebär att kommuner med särskilt kostnadskrävande verksamhet får fortsatt möjlighet att utveckla verksamheten utan orimliga kostnader. Samtidigt menar Socialstyrelsen att det finns en risk att förslaget kan leda till en fortsatt koncentration av speciell LSS-verksamhet till de kommuner som redan ligger över standardkostnaden. Effekten kan bli att andra kommuner gör bedömningen att det är ekonomiskt tryggare att köpa enstaka platser utanför kommunen. *Statskontoret* tillstyrker förslaget. *Ekerö kommun* framhåller att ett ansökningförfarande innebär en stor osäkerhet då ersättningen utgår i efterskott. För att kunna bygga upp verksamhet för personer med omfattande behov bör de ekonomiska förutsättningarna vara kända i förväg. *Finspångs kommun* anser att det skapas negativa incitament för att komma över gränsen för att erhålla det särskilda statsbidraget. I övrigt menar kommunen att detta inte är en långsiktig lösning. *Södertälje kommun* menar att särskilda statsbidrag inte ger en långsiktig stabilitet. Arbetsgruppens förslag kan leda till en koncentration av LSS-verksamhet. *Torsby kommun* är positiv till förslaget om ett särskilt statsbidrag.

Skälen för regeringens förslag: Det kan vara svårt att fånga upp kommuner med särskilt höga kostnader med hjälp av en generell modell. Kostnaderna kan skilja sig mycket beroende på vilket behov av insatser den funktionshindrade har. I små kommuner kan kostnaden för en enstaka funktionshindrad som är i behov av särskilda insatser få relativt sett kännbara ekonomiska konsekvenser för kommunen. Regeringen anser därför att ett extra statsbidrag bör införas för kommuner som har

funktionshindrade vars insatser är särskilt kostsamma till följd av stora behov av stöd, service och omvårdnad. Ansökan om det extra statsbidraget kan även omfatta insatser för funktionshindrade i personkrets 3. Kommuner skall kunna ansöka om det extra statsbidraget. Socialstyrelsen bör pröva ansökningar om extra statsbidrag till kommuner med särskilt höga kostnader. Socialstyrelsen bör i handläggningen av ärendena göra en skälighetsbedömning av kostnaderna för verksamheten och kvalitet i förhållande till individens behov och till övriga som deltar i verksamheten. Hänsyn kan då tas exempelvis till behovet av personaltimmar under dygnet och om det krävs personal med speciell kompetens eller utbildning.

Socialstyrelsen bör ges i uppdrag att ta fram bedömningskriterier och förslag om hur ett sådant extra statsbidrag kan administreras.

7.4 Avtal mellan kommuner

Regeringens bedömning: Kommunerna bör ges en utvidgad rätt att träffa avtal om kostnadsansvar för personer som är eller kommer att bli folkbokförda i annan kommun. Regeringen kommer under hösten att återkomma till riksdagen med ett förslag som bör kunna träda i kraft vid årsskiftet.

Arbetsgruppens förslag: Arbetsgruppen föreslår att kommunerna bör ges en utvidgad rätt att få träffa avtal om kostnadsansvar för personer som flyttat efter den 1 januari 1996 till annan kommun för att ta del av LSS-verksamhet där. Arbetsgruppens motivering till ändringen var att en nationell utjämning ger otillräcklig kompensation eftersom kostnaderna för vissa funktionshindrade överstiger den schablonersättning som arbetsgruppen föreslog.

Remissinstanserna: En del remissinstanser påpekar bristen på samordning mellan LSS och socialtjänstlagen (SoL) och att det förslag som arbetsgruppen lagt fram inte är tillräckligt tydligt. Istället vill en del remissinstanser att ett liknande kostnadsansvar som uttrycks i 72 a § SoL bör föras in i LSS. De remissinstanser som förordar avtalslösning vill hellre att lagstiftningen uttrycker en skyldighet att teckna avtal om kostnadsansvar. *Socialstyrelsen* instämmer med arbetsgruppens förslag och lyfter även fram möjligheterna som kommunerna har att samverka genom gemensam nämnd eller kommunalförbund för att bygga upp speciella verksamheter när underlaget är för litet i respektive kommun. Denna lösning innebär att berörda personer kan vara folkbokförda och fullvärdiga kommuninnevånare där de bor samtidigt som kommunerna delar på kostnaderna och ansvaret för verksamheten. *Statskontoret* tillstyrker förslaget, men anser att ett sådant system bör ses som en försöksverksamhet och utvärderas efter tre år. *Finspångs kommun* efterlyser klara regler för avtal mellan kommuner om kostnadsansvar och att de inte skall vara frivilliga. Kommunens uppfattning är att arbetsgruppen haft en orealistisk tro på att frivilliga avtal mellan

kommunerna skall vara en lösning. *Gnesta kommun* föreslår en permanent förändring i LSS så att placeringskommunen får en skyldighet att ersätta bosättningskommunen för kostnaderna. Kommunen föreslår också att en modell med överflyttning av ärenden som i § 72 SoL bör övervägas. *Luleå kommun* anser att möjligheten att träffa avtal mellan kommuner är en förutsättning som särskilt gynnar framväxt av specialiserade boende- och stödformer där underlaget är litet i respektive kommun, men rätten att flytta till annan kommun får inte kopplas samman med avtalsmöjligheten. *Södertälje kommun* framhåller att nu gällande avtal är frivilliga och kan sägas upp när som helst. Helst skulle kommunen se att det fanns klara regler för hur sådana avtal skall se ut och att de inte skall vara frivilliga. *Tingsryds kommun* föreslår bl.a. att arbetsgruppens förslag införs samt att det förslag som presenteras som ett särskilt yttrande i promemorian kompletterar det förslag som arbetsgruppen lagt fram. Som ett annat alternativ föreslås en komplettering som innehållsmässigt liknar § 72 SoL. *Svenska Kommunförbundet* efterlyser en utredning av de oklarheter som finns rörande ansvaret för barn och ungdomar som placerats i familjehem med stöd av LSS, SoL eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Målsättningen bör vara ett sammanhållet kostnadsansvar för insatser enligt LSS och SoL för placeringskommunen. *Örebro kommun* menar att det vore principiellt felaktigt att ge kommunerna möjlighet att avtala om ett framtida kostnadsansvar för en person som flyttat till annan kommun. Kommunen menar att det skulle innebära en omständlig och tungarbetad administration och bör därför inte ingå i förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: Avsikten med införandet av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) var att trygga svårt funktionshindrades rätt till god service och stöd utifrån sina specifika behov oavsett var man bor i landet. Den grundläggande utgångspunkten är att insatserna skall tillgodoses i den kommun där man är folkbokförd, alltså hemkommunen.

Av bestämmelserna i 16 § LSS framgår att en kommuns ansvar gäller gentemot dem som är bosatta i kommunen. I författningskommentaren i regeringens proposition om stöd och service till vissa funktionshindrade (prop. 1992/93:159) sägs vidare att vid bedömningen av om en person skall anses vara bosatt i kommunen skall man se till bestämmelserna i folkbokföringslagen.

Enligt 17 § första stycket LSS får en kommun, med bibehållet ansvar, sluta avtal med någon annan om att tillhandahålla insatser enligt denna lag. Av propositionen framgår att kommunen kan uppdra åt någon annan (enskild, stiftelse, företag, annan kommun etc.) att tillhandahålla vård och omsorg genom avtal. Det skall vara fråga om själva utförandet av stödet eller servicen och kan t.ex. vara kortare tider av rehabilitering, korttidsboende etc. Myndighetsutövning innefattas inte i de uppgifter som kan överlåtas till någon annan.

Den praxis som vuxit fram mellan kommunerna är emellertid annorlunda. Kommuner betalar i vissa fall för boendeplatser i andra kommuner eller hos enskilda vårdgivare i annan kommun trots att

personen blivit folkbokförd i den kommunen. Dessa köp regleras i avtalsform. De avtal som finns inom detta område är vanligtvis tidsbegränsade och löper tills dess någon part säger upp det.

Regeringen bedömer att denna fråga inte är tillräckligt belyst. Arbetsgruppens förslag inriktar sig på kostnadsansvaret medan arbetsgruppen inte tar ställning i frågan om myndighetsutövning. I beredningen av denna fråga har olika frågeställningar uppkommit, t.ex. vilka effekter en lagreglering av avtal mellan kommuner skulle få för dels kommunerna, dels för de berörda individerna. Regeringen avser därför att återkomma till riksdagen under hösten med ett förslag som bör kunna träda i kraft vid årsskiftet och gälla åren 2001-2002 i avvaktan på utredning om LSS-utjämning. Det kommande förslaget syftar till att skapa en utvidgad rätt att träffa avtal om kostnadsansvar för personer som är eller kommer att bli folkbokförda i annan kommun. Genom det förslag om ett "högkostnadsskydd" för kommuner med höga LSS-kostnader som nu läggs fram förutsätter regeringen att de avtal som finns redan idag inom detta område fortsätter att gälla. Regeringen kommer att noggrant följa utvecklingen.

7.5 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: Statsbidraget för höga LSS-kostnader och det extra statsbidraget bör sammantaget uppgå till 450 miljoner kronor. Finansieringen av statsbidraget och det extra statsbidraget på sammanlagt 450 miljoner kronor bör ske genom motsvarande minskning av anslagen Generellt statsbidrag till kommuner och landsting respektive Bidrag för särskilda insatser till vissa kommuner och landsting under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner och landsting, med 350 miljoner kronor respektive 100 miljoner kronor.

Arbetsgruppens förslag: Arbetsgruppens huvudförslag innebar att cirka 1 100 miljoner kronor mellan kommunerna skulle omfördelas samt att det skulle utgå 300 miljoner kronor i form av ett särskilt statsbidrag för särskilt dyra insatser som administrerades av Socialstyrelsen.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser att kostnadsramen för statsbidragen till LSS-kostnader bör uppgå till totalt 450 miljoner kronor per år, varav 350 miljoner avsätts för statsbidraget till kommuner med höga LSS-kostnader (avsnitt 7.2) och 100 miljoner kronor avsätts för det extra statsbidraget (avsnitt 7.3). Finansieringen bör ske genom att anslaget Generella statsbidrag till kommuner och landsting minskas med 350 miljoner kronor och resterande 100 miljoner kronor från anslaget Bidrag för särskilda insatser till vissa kommuner och landsting.

Regeringen avser att återkomma med anslagsfrågor i budgetpropositionen för 2001.

8.1 Bakgrund

För kommuner och landsting finns sedan år 1996 ett särskilt system för ersättning för viss mervärdesskatt, kommunkontosystemet (lagen [1995:1518] om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting).

I samband med skattereformen år 1991 och breddningen av basen för uttag av mervärdesskatt infördes en generell avdragsrätt för ingående mervärdesskatt för kommuner och landsting i det ordinarie mervärdesskattesystemet. Den generella avdragsrätten infördes för att utjämna mervärdesskattens konkurrensnedvridande effekter vid valet mellan att utföra tjänster i egen regi eller att upphandla motsvarande tjänster från externa entreprenörer. När Sverige år 1995 blev medlem i EU ansågs inte rätten för kommuner och landsting att göra avdrag för all sin mervärdesskatt i en vanlig mervärdesskattedeclaration kunna bibehållas. Ett nytt kompenstationssystem infördes från 1 januari 1996.

Även med detta system är syftet att ur mervärdesskattesynpunkt åstadkomma konkurrensneutralitet mellan verksamhet som bedrivs i kommunal regi och sådan som upphandlas från externa näringsindkare. Kommunkontosystemet består av två räntebärande konton hos Riksgäldskontoret, ett för kommunerna och ett för landstingen. Uttagen finansieras genom ett enhetligt tillskott i kronor per invånare från kommuner respektive landsting. Riksskatteverket fastställer beloppet årligen. Sedan tillkomsten av systemet har ett underskott uppstått, dvs de avgifter som kommuner och landsting betalar in täcker inte de utbetalningar som görs. Vid årsskiftet 1999/2000 uppgick underskottet till ca 2,3 miljarder kronor.

Till följd av bl.a. de ökade utbetalningarna har frågan om uppföljning och kontroll fått förnyad aktualitet.

Finansiering av kommunkontosystemet

I 2000 års ekonomiska vårproposition har regeringen behandlat frågan om kommunkontosystemets finansiering.

Kommunkontosystemet omslöt år 1999 totalt 27,2 miljarder kronor. Omslutningen har ökat med 4,7 miljarder kronor eller 21 procent sedan systemet infördes. Delar av den ökade omslutningen kan förklaras av verksamhetsförändringar. Landstingen har t.ex. tagit över kostnadsansvaret från staten för läkemedelsförmånen fr.o.m. år 1998.

De ackumulerade underskotten på kommun- och landstingskontona utgör ett växande problem. Mot denna bakgrund tillkallade chefen för dåvarande Inrikesdepartementet en särskild utredare med uppgift att analysera vissa frågor rörande kommunkontosystemet. I oktober 1999 redovisade utredaren sina förslag i betänkandet Kommunkontosystemet och rättvisan - moms, kommunerna och konkurrensen (SOU 1999:133). I betänkandet förs tre alternativa lösningar fram för att

åstadkomma en långsiktigt hållbar finansiering av kommunkontosystemet. Det första alternativet innebär att kommunkontosystemet läggs in på statsbudgetens inkomstsida. Därigenom får kompensations-systemet för kommuner och landsting samma konstruktion som kompensations-systemet för statliga myndigheter. Tillskotten ("momsavgiften") från kommuner och landsting tas bort och en reglering görs genom en motsvarande minskning av det generella statsbidraget. Uttagen ur systemet blir en motsvarande minskning av statens momsintäkter.

Det andra alternativet innebär att nuvarande system bibehålls, men med en skärpning av de institutionella ramarna för avgiftsättningen. Det innebär att metoden för beräkning av tillskotten läggs fast i lagstiftning så att större ackumulerade underskott inte skall uppstå.

Det tredje alternativet innebär att kommunkontosystemet bibehålls, men att systemet förs in på statsbudgeten. Det innebär att en brutto-redovisning görs över statsbudgeten av både de kommunala tillskotten, vilka betalas in på en inkomsttitel på statsbudgetens inkomstsida, och ersättningarna till kommuner och landsting som betalas ut från ett anslag på statsbudgetens utgiftssida. Beloppet på tillskottet skulle enligt utredningen därigenom beslutas av riksdagen.

Samtliga kommuner och landsting som besvarat remissen samt *Svenska Kommunförbundet*, *Landstingsförbundet* och *Föreningen Sveriges Kommunalekonomer* förordar det första alternativet, dvs. att kommunkontosystemet läggs in på statsbudgetens inkomstsida. *Riksgäldskontoret*, *Riksskatteverket*, *Ekonomistyrningsverket* samt *Socialstyrelsen* anser att det andra alternativet, dvs. att bibehålla dagens system med skärpning av de institutionella ramarna, är att föredra. Övriga remissinstanser har valt att inte ta ställning i finansieringsfrågan.

Regeringen har i 2000 års ekonomiska vårproposition bedömt att kommunkontosystemet bör bibehållas 2001 och att det underskott som ackumuleras på konton i Riksgäldskontoret till och med utgången av 2000 kommer att tas över av staten. Ett analysarbete skall påbörjas i syfte att förklara den stora variationen i de belopp som betalas ut från kommunkontosystemet.

Regeringen har för avsikt att återkomma till frågan i samband med budgetpropositionen för år 2001.

Konkurrensneutralitet avseende tillämpning och snedvridningar

Även frågan om konkurrensneutraliteten har behandlats av regeringen i 2000 års ekonomiska vårproposition.

Utredningen förordade att Sverige skall verka inom EU för en förändring av det sjätte mervärdesskattedirektivet i syfte att införa en generell skatteplikt, för alla verksamheter, dvs även de som idag är moms-befriade.

En dryg fjärdedel av remissinstanserna har uttalat sig i frågan. Av dessa anslöt sig drygt hälften till utredningens förslag och hälften förordar en fortsatt utredning av frågan. *Konkurrensverket* finner det ange-

läget att reglerna ändras så att den skattemässiga behandlingen blir likformig, oavsett i vems regi verksamheten bedrivs. Vidare anser Konkurrensverket det bästa sättet att undanröja konkurrensnedvidande effekter är att utvidga momsplikten till områden som nu är undantagna och att därvid tillämpa en reducerad skattesats och att Sverige bör arbeta för att en sådan ändring kommer till stånd. *Ekonomistyrningsverket* anser att ett eventuellt förslag om att införa en mer generell mervärdesbeskattning bör föregås av en noggrann utredning.

Regeringens bedömning i vårpropositionen är att ytterligare analyser behövs av kommunkontosystemets huvuduppgift. Regeringen avser därför att återkomma med ett uppdrag om att analysera systemets effekter när det gäller konkurrensneutraliteten.

8.2 Konkurrensneutralitet avseende tandvård

Regeringens bedömning: Konkurrensneutraliteten inom tandvården bör kunna lösas på frivillig väg.

Utredningens förslag: Utredningen för fram tre alternativa förslag.

1. Att folktandvården lyfts ut från kommunkontosystemet.
2. Privattandläkarna lyfts in i kommunkontosystemet.
3. Tandvård görs skattepliktig med en reducerad skattesats på 6 procent. Enligt huvudreglerna i EG-direktiven är tandvård undantaget från skatteplikt.

Av dessa alternativ lyfter utredningen särskilt fram att man på längre sikt skall verka för att tandvården skall göras skattepliktig, med en reducerad skattesats på 6 procent.

Remissinstanserna: Ett fåtal av remissinstanserna har uttalat sig i frågan. Av dessa förordar flertalet alternativ 1, dvs att folktandvården lyfts ut ur kommunkontosystemet. *Landstingsförbundet* förordar den frivilliga lösning som redan tillämpas av ett antal landsting. Denna innebär att man i sin redovisning och avgiftskalkylering belastar tandvården med kostnaden för momsen men att återbetalningen krediteras ett centralt konto. *Stockholms läns landsting* delar Landstingsförbundets synpunkt. Om detta inte skulle genomföras förordar man på kort sikt att tandvården lyfts ut ur kommunkontosystemet och att det på lång sikt bör eftersträvas att tandvården görs skattepliktig. *Stockholms läns landsting* anser att Sverige bör ta initiativ till att en förändring skall komma till stånd. *Jönköpings läns landsting* anser att den enklaste lösningen är att lyfta ut folktandvården från kommunkontosystemet. *Privattandläkarna-Sveriges privattandläkarförening* och *Praktikertjänst AB* förordar alternativ 2, dvs att privattandläkarna lyfts in i kommunkontosystemet eftersom detta alternativ inte bedöms leda till ökade kostnader. Vad avser den frivilliga lösningen anser man inte att denna i tillräckligt hög grad garanterar att ingen ersättning ändå tillfaller tandvården. *Konkurrensverket* anser att det behövs omedelbara insatser för att undanröja kommunkontosystemets konkurrensnedvidande effekter på marknaden

för vuxentandvård. Mervärdesskatt bör därför införas på vuxentandvården om det är möjligt med hänsyn tagen till EG:s sjätte mervärdesskattedirektiv. I annat fall bör övervägas att undanta folktandvården från kommunkontosystemet. *Socialstyrelsen* anser att den öppna tandvårdsmarknaden är ett exempel på en situation för vilken kommunkontosystemet inte skapades. Den typ av öppen marknad som tandvårdsmarknaden nu är förutsågs inte när kommunkontosystemet infördes. *Socialstyrelsen* anser att tandvårdsmarknaden utgör ett undantag från övrig vård och omsorg, vilket gör det naturligt att välja en lösning som ställer folktandvården utanför kommunkontosystemet, men med bibehållna regler i övrigt. Vidare anser *Socialstyrelsen* att åtgärder av det slag som landstingen idag vidtagit med att självmant hålla folktandvården utanför kommunkontosystemet är att föredra framför att lyfta in privatandläkarna i systemet eller att införa skatteplikt för tandvård. *Stockholms kommun* finner förslaget att föra in privat icke skattepliktig verksamhet i kommunkontosystemet helt oacceptabelt vid fortsatt kommunal självfinansiering eftersom det skulle medföra en dold och i princip godtycklig statlig beskattning av kommunal verksamhet.

Skälen för regeringens bedömning: Utredningen har haft att belysa frågan om hur väl systemet uppfyller det egentliga syftet, att skapa konkurrensneutralitet mellan verksamhet i egen regi och entreprenad. Utredningen lyfter fram tandvården som det område där nuvarande system innebär störst problem eftersom verksamheten bedrivs på en avreglerad marknad där fri prissättning och fri etableringsrätt råder, vilket medför att en olikformig behandling i skattehänseende får större effekter på detta område än för övriga verksamheter. Tandvårdsmarknaden har en särställning bland de verksamheter som omfattas av kommunkontosystemet.

Tandvård är enligt i EG-rättens sjätte mervärdesskattedirektiv undantagen från skatteplikt. Undantagen i artikel 13 kan inskränkas eller utvidgas av medlemsländerna genom att dessa i sin nationella lagstiftning stadgar att undantagen endast medges på vissa villkor. Villkoren kan dock inte omfatta tjänster som omfattas av bl.a. enskilda tandläkare.

Utredningen förordar dock inte någon viss lösning utan pekar på tre tänkbara lösningar. Att lyfta ut folktandvården ur kommunkontosystemet löser ej konkurrensnedvridningen då gränsdragningsproblem gentemot andra verksamheter, som bedrivs av landstingen, kommer att kvarstå. En sådan lösning skulle dessutom ge tandvården en särställning bland icke skattepliktiga tjänster. Att lyfta in privattandläkarna i ett kommunkontosystem, finansierat av kommuner och landsting, är ingen framkomlig väg då systemet inte är avsett för privaträttsliga juridiska personer. Dessutom skulle systemets komplexitet och administration växa. Slutligen synes en förändring av det sjätte mervärdesskattedirektivet inom EG-rätten inte rimlig inom en överskådlig framtid. Det är dessutom oklart när kommissionen kommer att ta upp temat om beskattningsmetoder för offentligrättsliga organ igen.

Regeringen förordar därför en lösning liknande Landstingsförbundets förslag, som innebär att folktandvården undantas från kommunkonto-

systemet, men på frivillig väg. Landstingen ska därvid frivilligt undandra den erhållna momsersättningen från tandvården. Redan idag tillämpas lösningen av drygt hälften av landstingen. Regeringen kommer att följa utvecklingen inom tandvårdsområdet för att bedöma om konkurrensneutralitet uppnås eller inte. I det fall den frivilliga lösningen inte leder till önskade effekter inom rimlig tid bör andra lösningar övervägas.

8.3 Uppföljning av utvecklingen av kommunkontosystemet

Regeringens bedömning: Förutsättningarna för uppföljning bör förbättras genom att ett mer utförligt underlag lämnas av kommuner och landsting i samband med ansökan om utbetalning. Därutöver bör Riksskatteverket få i uppdrag att årligen följa systemets utveckling och göra analyser.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Riksskatteverket* (RSV) tillstyrker förslaget att tydligare regler för utformningen av ansökan införs. RSV tillstyrker även att man ges i uppdrag att följa utvecklingen av och analysera kommunkontosystemet. *Statistiska centralbyrån* (SCB) anser att ett särskilt uppdrag för uppföljning och analys bör läggas på RSV alternativt skattemyndigheten i Gävle. Uppdraget bör kompletteras med att en referensgrupp definierar vilket beslutsunderlag och vilket underlag för uppföljning och kontroll som ett framtida kommunkontosystem kräver.

Skälen för regeringens bedömning: Utbetalningarna ur kommunkontosystemet ökar stadigt. Den genomsnittliga årliga ökningstakten uppgår till ca fem procent. Tillsammans med relativt måttliga öknings av tillskotten ("momsavgiften") från kommuner och landsting har underskotten sedan år 1997 ökat successivt. Vid utgången av år 1999 uppgick underskottet på kontona till sammanlagt ca 2,3 miljarder kronor. Riksskatteverket skall enligt lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting fastställa kommunernas och landstingens tillskott till systemet. Det förefaller därför naturligt att myndigheten även får i uppdrag att närmare följa och analysera utvecklingen av utbetalningar ur systemet. För att bättre kunna analysera utbetalningar bör kommuner och landsting vid ansökan om utbetalning bifoga ett mer detaljerat underlag om vilka utgifter och verksamheter som man söker återbetalning för. Underlaget bör bl.a. innehålla en redovisning av hur mycket av ansökan som avser utgifter för investeringar. En referensgrupp bör tillskapas som är behjälplig i arbetet med att ta fram ett förslag på utformning av ett nytt underlag.

Regeringens bedömning: En möjlighet till omprövning av beslut liknande den som utförs i det reguljära mervärdesskattesystemet bör övervägas även i kommunkontosystemet. Ett analysarbete bör påbörjas för att stärka den materiella prövningen av kommunkontosystemet.

Utredningens bedömning: Uppgiften att kontrollera kommunkontosystemet bör med hänsyn till bl.a. tillgången på kompetens utövas av de regionala skattemyndigheterna. En kontrollfunktion bör genom en hänvisning i lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting knytas till skattebetalningslagen (1997:483) i tillämpliga delar.

Vad avser omprövning av beslut bedömer utredningen att vägledning för rättelser kan hämtas från de bestämmelser som reglerar rättelse av skattedeklaration i det ordinarie mervärdesskattesystemet.

Remissinstanserna: En tredjedel av de drygt 60 remissinstanserna har yttrat sig i frågan om kontroll. Merparten av dessa förespråkar en förbättrad eller ökad kontroll. Flera instanser tar även upp frågan om systemets komplexitet. *Västernorrlands läns landsting* anser att det är viktigt att regelverket tillämpas lika av samtliga kommuner och landsting för att inte oönskade omfördelningseffekter skall uppstå. Man anser att en likformig bedömning är viktig och förordar skattemyndigheten i Ludvika som kontrollmyndighet. *Svenska kommunförbundet* anser att om granskning, utöver den som utförs av kommunernas egna revisorer, anses erforderlig är det lämpligt att låta Riksrevisionsverket göra motsvarande kontroll som den man gör gentemot statliga myndigheter. *Bodens kommun* delar uppfattningen att Riksrevisionsverket är lämplig myndighet att ansvara för kontroll liknande den man idag utövar över statliga myndigheter. *Landstingsförbundet* anser att utformningen av kontroll och uppföljning är avhängig finansieringsform. Landstingsförbundet betonar också vikten av att systemet garanterar enhetliga och korrekta ansökningar om utbetalningar. *Jönköpings kommun* anser att den kontroll som utövas av kommunernas revisorer är tillräcklig. Enligt *Skattemyndigheten i Gävle* kommer den föreslagna kontrollfunktionen till kommunkontosystemet att medföra att området för skattemyndighetens kontroll kommer att utvidgas till att omfatta även icke-mervärdesskattepliktig verksamhet. Utbetalning från kommunkontosystemet är inget skattebeslut. Skattemyndigheten i Gävle konstaterar att det är oklart hur beslut med anledning av revision och beslut om utbetalning kan samordnas. Detsamma gäller efter i vilken ordning dylika beslut kan överklagas. *Karlskrona kommun* har varit föremål för kontrollaktioner av skatterevisorer när det gäller kommunkontosystemet. Karlskrona kommun anser mot bakgrund av detta att eventuella kontroller lämpligen skötes av Riksrevisionsverket, då myndigheten sköter revisionen av denna typ för statliga myndigheter. *Malmö kommun* anser att oaktat om staten eller kommunerna finansierar systemet kan en ökad kontroll övervägas med hänsyn till att

systemet har en hög omslutning och att systemet kan ge omfördelnings-effekter. *Riksskatteverket* kan inte finna att det är en uppgift för skatteförvaltningen att utöva en kontroll hos kommunerna. Riksskatteverket anser att kontrollen av kommunalekonomiska förhållanden bör skötas av kommunala organ.

Som enda remissinstanser som berör frågan tillstyrker *Skattemyndigheten i Gävle* och *Riksskatteverket* att vägledning för rättelser kan hämtas ur regler för rättelser av skattedeklaration i det ordinarie mervärdesskattesystemet.

Skälen för regeringens bedömning: En utgångspunkt för kommunkontosystemet är att regelverket skall tillämpas lika av samtliga kommuner och landsting. Det är ur rättsäkerhetssynpunkt inte tillfredsställande att ett system, med den ekonomiska omfattning som kommunkontosystemet har, saknar en kontrollfunktion. Utbetalningarna ur systemet har hittills ökat procentuellt sett mer än kommunsektorns utgifter för förbrukning (köp av materiel och tjänster) och investeringar. Dessa förhållanden talar för att en möjlighet till kontroll bör skapas i systemet. Även det faktum att systemet upplevs som svåröverskådligt talar för att en kontrollmöjlighet bör tillskapas. Utredningens förslag om att de regionala skattemyndigheterna skall ansvara för kontroll kan bli svårt att genomföra med dagens organisation av systemet, där ansökningarna går till det särskilda skattekontoret i Ludvika, som därmed har alla underlag för utbetalningarna.

Utbetalningarna ur kommunkontosystemet motsvarade år 1999 ca sju procent av kommunsektorns totala nettokostnader.

En kontrollfunktion för kommunkontosystemet medför med största sannolikhet ett behov av att beslut skall kunna omprövas. Idag fattar det särskilda skattekontoret i Ludvika beslut om utbetalning enligt förvaltningslagen (1986:223) till skillnad mot vad som gäller för beskattningsverksamhet, där beslut fattas med stöd av skattebetalningslagen (1997:483).

Frågan om kontrollfunktion och omprövning behöver därför enligt regeringens uppfattning analyseras närmare.

9.1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

6 kap. Styrelsen och övriga nämnder

Rubriken närmast före § 39 har lyfts bort. I propositionen Lokal demokrati (prop. 1993/94:188, bet. 1993/94:KU40, rskr. 1993/94:379) föreslogs bl.a. att 6 kap. 39–42 §§ kommunallagen (1991:900) skulle upphöra att gälla. Riksdagen antog förslaget som trädde i kraft den 1 juli 1994. Genom ett förbiseende togs dock inte rubriken *Drätselnämnd* bort från lagtexten.

8 kap. Ekonomisk förvaltning

1 §

Paragrafen har kompletterats för att tydliggöra att kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning inte bara i den verksamhet som bedrivs i förvaltningsform utan även den verksamhet som bedrivs i andra juridiska personer.

En god ekonomisk hushållning omfattar, förutom den verksamhet som bedrivs i förvaltningsform, främst den verksamhet som bedrivs i helägda kommunala företag. I sådana företag som avses i 3 kap. 18 § kommunallagen (1991:900) får frågan om de skall omfattas av god ekonomisk hushållning bedömas med hänsyn till vad som är rimligt i förhållande till andelsförhållanden, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

Med god ekonomisk hushållning i den samlade kommunala verksamheten avses även att den ekonomiska utvecklingen i företagen skall kontinuerligt analyseras samt att de åtgärder som krävs för att åstadkomma en god ekonomi i den samlade kommunala verksamheten vidtas. De kontinuerliga analyserna av den ekonomiska utvecklingen skall bl.a. visa hur olika typer av risker kan komma att påverka en kommuns eller ett landstings ekonomi.

Enligt 6 kap. 1 § åligger det styrelsen i kommuner och landsting att göra dessa analyser, se till att åtgärder som analyserna kan föranleda vidtas samt att redovisa vilka åtgärder som vidtagits.

9.2 Förslag till lag om ändring om i lagen om kommunal redovisning (1997:614).

1 kap. Inledande bestämmelser

5 §

Bestämmelsen motsvarar delvis 1 kap. 2 § bokföringslagen. Definitionen av ekonomisk händelse har flyttats till denna paragraf från 2 kap. 3 § kommunala redovisningslagen.

Definitionen av ekonomisk händelse skiljer sig inte från bokföringslagens definition av begreppet affärshändelse. Begreppet ekonomisk händelse användes ursprungligen i Svenska Kommun-

förbundets och Landstingsförbundets normalreglemente för redovisning och en fortsatt användning motiveras av att begreppet är bättre förankrat i den kommunala verksamheten än begreppet affärshändelse.

I likhet med bokföringslagen skall begreppet räkenskapsinformation användas som gemensam beteckning för vissa i bokföringen förekommande sammanställningar av information. Begreppet ersätter det tidigare använda begreppet räkenskapsmaterial.

2 kap. Bokföring

1 §

Paragrafen motsvaras närmast av 4 kap. 1 § bokföringslagen och 2 kap. 1 § kommunala redovisningslagen.

3 §

Första stycket motsvarar 5 kap. 1 § bokföringslagen och 2 kap. 9-10 §§ kommunala redovisningslagen. Begreppet kronologisk ordning som har funnits i 9 § ersätts med begreppet registreringsordning. Bokförda ekonomiska händelser skall kunna presenteras i registreringsordning och i systematisk ordning.

Grundbokföringen skall göra det möjligt att i efterhand kontrollera bokförda poster mot verifikationerna.

Huvudbokföringens huvudsakliga syfte är att utgöra en länk mellan grundbokföringen och årsredovisningen. Den löpande systematiska sammanställning av de ekonomiska händelserna som skall göras inom ramen för huvudbokföringen är emellertid också avsedd att möjliggöra en överblick av verksamhetens ställning och resultat under löpande år.

Andra stycket motsvaras av 5 kap. 3 § bokföringslagen. Den nya lydelsen har samma innebörd som nuvarande bestämmelse i 2 kap. 3 § kommunala redovisningslagen.

Definition av ekonomisk händelse som tidigare fanns i 2 kap. 3 § har flyttats till 1 kap. 5 §.

4 §

För varje ekonomisk händelse skall det finnas en verifikation. Om en kommun eller ett landsting har tagit emot en uppgift om den ekonomiska händelsen i den form som anges i 10 § första stycket, skall denna uppgift, i förekommande fall kompletterad med uppgifter enligt andra stycket användas som verifikation. Orden ”tagit emot handling” har ersatts med ordvalet ”tagit emot en uppgift” eftersom uppgifterna kan vara lagrade i olika form, t.ex. på papper eller på diskett.

I *första stycket* – som återspeglar 5 kap. 6 § bokföringslagen – föreskrivs att det skall finnas verifikationer till alla ekonomiska händelser och att den bokföringsskyldige skall använda mottagen uppgift som verifikation när sådan föreligger. Även uppgifter som har utväxlats mellan parterna och som successivt har kompletterats kan utgöra i lagens mening ”mottagna uppgifter”. Detsamma gäller då en kommun eller ett landsting självt kompletterar med erforderliga uppgifter från egna system för att uppfylla de krav som uppställs.

Andra stycket – som motsvaras 5 kap. 7 § första stycket i bokföringslagen – innebär ingen förändring mot nu gällande bestämmelse i 4 § kommunala redovisningslagen.

Tredje stycket motsvaras av 5 kap. 6 § tredje stycket i bokföringslagen. Innebörden är oförändrad i förhållande till tidigare bestämmelse i 2 kap. 4 § kommunala redovisningslagen. I jämförelse med bokföringslagen regleras inte vad som gäller vid kontant försäljning av varor och tjänster. Motsvarande krav på kommuner och landsting vid kontantförsäljning följer dock av god redovisningssed.

5 §

Första stycket motsvaras av 5 kap. 7 § andra stycket bokföringslagen. En verifikation skall innehålla uppgifter som gör det möjligt att fastställa sambandet mellan verifikationen och den bokförda ekonomiska händelsen. Den lämpligaste ordningen torde vara att verifikationerna identifieras genom att de åsätts nummer i löpande följd i en eller flera serier.

Andra stycket motsvaras av 5 kap. 9 § bokföringslagen och har oförändrad innebörd jämfört med nuvarande bestämmelse i kommunala redovisningslagen.

6 §

Bestämmelsen motsvaras av 5 kap. 5 § bokföringslagen och 2 kap. 7 § andra stycket kommunala redovisningslagen. Den nuvarande lydelsen i 2 kap. 6 § kommunala redovisningslagen utgår och ersätts av bestämmelserna i 2 kap. 11 §.

Utformningen av bestämmelsen innebär en minskad detaljreglering i lagtexten i förhållande till nuvarande bestämmelse. I praktiken gäller dock samma krav som tidigare.

En rättelsepost utgör en ny bokföringspost och förutsätter därför en särskild verifikation (jfr 4 §). För kravet att utan svårighet vid granskning kunna få kännedom om rättelser bör tekniken med anteckning på ursprungsverifikationen även i fortsättningen vara en lämplig metod om de praktiska förutsättningarna föreligger. Om denna teknik ej är lämplig måste kravet säkerställas på annat sätt. Den bokföringsskyldige bör ha i förväg fastställda rättelserutiner. Dessa bör framgå av systemdokumentationen (jfr 7 §).

7 §

Bestämmelsen motsvaras 5 kap. 11 § bokföringslagen och 2 kap. 8 § kommunala redovisningslagen. Nuvarande bestämmelse 2 kap. i 7 § första stycket kommunala redovisningslagen utgår och ersätts med kraven på varaktighet enligt 2 kap. 11 §.

Bestämmelserna i paragrafens *första stycke* innebär att kravet på dokumentation omfattar såväl den datorbaserade som den manuella bokföringen.

Med systemdokumentation avses beskrivningar, instruktioner och annan dokumentation som gör det möjligt att förstå hur bokföringssystemet är uppbyggt. Dokumentationen kan bestå av en

kontoplan och en beskrivning av bokföringssystemet vilka utvisar sambanden mellan bokföringssystemets olika delar. Den måste dock anpassas till förhållandena i det enskilda fallet. Kommuner och landsting har generellt komplexa system som fordrar en ganska ingående beskrivning av bl.a. behandlingsregler och verifieringskedjor. I kommunalförbund kan enklare system förekomma som gör att behovet av dokumentation är mindre.

Med behandlingshistorik avses information om hur enskilda bokföringsposter har behandlats och vilka behandlingsregler som därvid har gällt. Behandlingsregler utgörs av instruktioner som har skapats för beräkning av bokförda belopp, kontering, sammanställning av bokslut eller rättelser m.m.

Bokföringsnämndens rekommendation R 10, Systemdokumentation och behandlingshistorik, torde även fortsättningsvis kunna ge vägledning för hur detta slag av information bör vara utformat. Detsamma torde gälla den vägledning som getts ut av Rådet för kommunal redovisning.

8 §

Bestämmelsen motsvarar 5 kap. 2 § bokföringslagen respektive 2 kap. 9 § kommunala redovisningslagen.

Andra stycket innebär att om det finns särskilda skäl och är förenligt med god redovisningssed, kan en fördröjning i bokföringen av ekonomiska händelser godtas. Under vissa förhållanden behöver bokföring alltså inte ske trots att alla förutsättningar för att kunna bokföra de ekonomiska händelserna finns. I förarbetena till 1976 års bokföringslag nämndes vissa exempel på omständigheter då tidsförskjutningar borde kunna beaktas (semester, sjukdom, arbetsbelastning vid bokföringsbyrå m.m.; se prop. 1975:104 s. 163).

Vid decentraliserad kassahantering eller anlitan av extern värdepappersförvaltare kan det finnas praktiska problem med att senast påföljande arbetsdag uppdatera huvudbokföringen av kontanta in- och utbetalningar. Huvudbokföringen bör i sådana fall kunna anstå en kortare tid under förutsättning att en grundbokföring (kassabok) kan presenteras senast nästföljande arbetsdag. Det bör i så fall framgå av systemdokumentationen var sådan grundbokföring finns tillgänglig.

Huvudbokföringen skall hållas aktuell och stämmas av med hänsyn till verksamhetens förhållanden och god redovisningssed. Vid förekomst av grundbokföring som ej är direkt samordnad med huvudbokföringen torde det krävas att huvudbokföringen uppdateras månadsvis om det inte endast rör sig om t.ex. mycket små s.k. fixkassor.

9 §

Bestämmelsen motsvarar 5 kap. 4 § bokföringslagen respektive 2 kap. 10 § andra stycket kommunala redovisningslagen. Bestämmelserna om grundbokföring i kommunala redovisningslagen har flyttats till 2 kap. 3 §.

Bestämmelsen har oförändrad innebörd jämfört med tidigare.

10 §

Bestämmelsen motsvarar 7 kap. 1 § bokföringslagen respektive 2 kap. 11 § kommunala redovisningslagen. Begreppet räkenskapsmaterial ersätts av begreppet räkenskapsinformation.

Såsom framgår av *första stycket* kan räkenskapsinformation bevaras i direkt läsbar form (pappersdokument eller mikroformat) eller i maskinläsbar form. Det skall alltid finnas en presentation av räkenskapsinformationen, t.ex. text och siffror som har skrivits på papper eller elektroniskt lagrade data på en diskett. Räkenskapsinformationen skall alltså i princip bevaras i sin ursprungliga form. Om en verifikation från början kom till uttryck i ett pappersbaserat dokument, avser kravet på bevarande således just detta dokument. Det dokumentet får därför inte ersättas med något annat dokument, t.ex. en fotokopia. Samma princip skall gälla om kommunen eller landstinget har erhållit en optisk skiva som innehåller en verifikation; kravet på bevarande avser den mottagna skivan. Det faktum att skivan måste sparas utesluter dock inte att en kopia av informationen på skivan behandlas på samma sätt som om den kommit den bokföringsskyldige tillhanda på annat sätt.

Innehåller dokument, mikroskrift eller maskinläsbart medium sådan räkenskapsinformation som en kommun eller ett landsting tagit emot från någon annan (eller har upprättat för eget bruk), skall informationsbärarna – enligt *andra stycket* – bevaras i det skick de hade när informationen kom kommunen/landstinget tillhanda. Om en verifikation från början kom till uttryck i ett pappersbaserat dokument, avser kravet på bevarande således just detta dokument. Har man istället tagit emot en elektronisk faktura som vid överföringstillfället inte hade antagit någon fysisk form, skall informationen bevaras i elektronisk form så att den kan presenteras på det sätt som från början var tänkt. Bestämmelsen är dock inte avsedd att förhindra en anpassning (konvertering) till det egna informationssystemet. En förutsättning för detta är naturligtvis att räkenskapsinformationen inte förändras (jfr BFN U 94:2). Bestämmelsen ställer inte heller något krav på bevarande av den maskinella utrustning och de andra fysiska föremål som ursprungligen användes för att spara informationen. Tillgången på maskinvara kan göra det nödvändigt att använda annan utrustning än den som användes från början.

11 §

Bestämmelsen motsvarar 7 kap. 2 § bokföringslagen. Den nuvarande bestämmelsen om förvaring av verifikationer i 2 kap. 6 § kommunala redovisningslagen utgår.

Bestämmelsen om en minimitid för bevarande av räkenskapsinformation är ny.

12 §

Bestämmelsen motsvarar 7 kap. 6 § bokföringslagen.

Bestämmelsen är ny i kommunala redovisningslagen och innebär en inskränkning jämfört med nuvarande bestämmelse avseende rätten att

omedelbart föra över räkenskapsinformation till läsbar form. Maskinläsbart medium, som används för att bevara räkenskapsinformationen, kan dock förstöras om det ersätts med utskrift på papper, en handling i mikroformat eller annat maskinläsbart medium.

För räkenskapsinformation i maskinläsbar form som består av uppgifter som kommunen eller landstinget har tagit emot från någon annan, gäller detta dock först från och med det fjärde året efter utgången av det kalenderår då räkenskapsåret avslutades. Överföringen måste ske på betryggande sätt, dvs. överföringen får inte innebära någon risk för att informationen förvanskas eller förstörs. En sådan överföring från ett maskinläsbart medium till annan form för bevarande kan i vissa fall vara nödvändig för att kravet på omedelbar utskrift av räkenskapsinformationen skall vara uppfyllt.

13 §

Bestämmelsen motsvarar 7 kap. 7 § bokföringslagen och saknar motsvarighet i kommunala redovisningslagen. Av bestämmelsen framgår att det som huvudregel krävs särskilt tillstånd för förtida förstöring av det medium som räkenskapsinformation bevaras på. För handlingar i läsbar form gäller detta undantagslöst.

3 kap. Allmänna bestämmelser om årsredovisning

5 §

En ny paragraf har tagits in i 3 kap. eftersom kravet på årsbokslut tagits bort. Paragrafen motsvarar 6 kap 11 § bokföringslagen. Av bestämmelsen framgår att poster i balansräkningen som är sammanslagna ska specificeras i en särskild förteckning. Det som avses är bokslutsbilagor.

6 kap. Värdering

3 §

I paragrafens *första stycke* har en ändring gjorts såvitt avser hänvisningen till andra paragrafer. Hänvisning görs till 4-6 och 8 §§.

8 kap. Sammanställd redovisning

1 §

I paragrafen har tagits in ett nytt *andra stycke*. I stycket anges att särskilda upplysningar om ekonomi och verksamhet skall lämnas för juridiska personer i vilka kommunen eller landstinget har ett betydande inflytande. Begreppet betydande inflytande är hämtat från 1 kap. 5 § årsredovisningslagen (1995:1554) där ett sådant inflytande presumeras föreligga om ett företag innehar minst tjugo procent av rösterna i en annan juridisk person. Denna regel kan tillämpas även i förevarande fall. Den utgör dock inte någon absolut gräns utan särskilda upplysningar kan lämnas även om företag i vilka kommunens eller landstingets ägarandel är mindre än tjugo procent.

De särskilda upplysningarna skall grundas på en analys av verksamheten, den ekonomiska och finansiella utvecklingen i företagen. I analysen skall ingå en bedömning av affärs- och marknadsrisker samt finansiella risker. För kommuner och landstings borgensåtaganden skall en värdering göras av de risker som följer av åtagandet gentemot företagen.

Utvidgat balanskrav - omfattande verksamhet i kommunala företag (SOU 1998:150).

Sammanfattning

Utredningens uppdrag har varit att analysera behovet av, förutsättningarna för och konsekvenserna av ett krav på ekonomisk balans som även omfattar den kommunala verksamhet som bedrivs i företagsform.

Kommunallagen ger kommuner och landsting stor frihet att organisera sin verksamhet i förvaltningsform eller i andra former såsom aktiebolag och stiftelse. I de fall kommuner och landsting finner det befogat att bedriva verksamhet i företagsform finns omfattande offentlig- och privaträttsliga regler vad gäller insyn och inflytande samt hur ekonomin skall hanteras i de kommunala privaträttsliga organen.

För att bedöma konsekvenserna av ett utvidgat balanskrav har utredningen analyserat kommunernas och landstingens möjligheter att klara dagens balanskrav. Analysen visar att drygt 200 kommuner och nästan samtliga landsting redovisade negativa resultat år 1997. Om hänsyn tas till de kommunala företagens resultat - exklusive extraordinära poster - förbättras dock den samlade kommunala verksamhetens resultat. Förbättringen för perioden 1995-1997 uppgår till cirka 12 miljarder kronor. Under dessa år skulle alltså de kommunala företagen, om de omfattats av balanskravet, ha underlättat för kommunerna sammantaget att nå balans. Skillnaderna kommunerna emellan är dock stora.

Utredningens genomgång av de kommun- och landstingsägda företagen visar att företagen generellt sett är i ekonomisk balans även om bostadsföretagens ekonomi i ett begränsat antal kommuner inger oro. Andra orosmoment som, enligt utredningen, kräver en ökad uppmärksamhet är borgensåtaganden gentemot de kommunala företagen och de risker som dessa innebär. Även andra risker bl. a. till följd av en alltmer marknadsanpassad verksamhet måste beaktas i kommunernas och landstingens ekonomiska planering.

Den genomgång som utredningen gjort av de argument som förts fram både för och emot ett utvidgat balanskrav som även omfattar de kommunala företagen visar att dagens regelsystem inte tillräckligt tydligt framhåller vikten av en god ekonomisk utveckling i de kommunala företagen. Krav måste därför, enligt utredningens bedömning, ställas på en helhetssyn som beaktar ekonomin i den samlade verksamheten för att kunna bedöma hur ekonomin i företagens verksamhet påverkar kommunens eller landstingets ekonomi och därigenom kärnverksamheten. Utredningen har analyserat olika alternativa möjligheter att tillgodose behovet av en sådan helhetssyn. Den slutsats som utredningen drar är att ett utvidgat balanskrav som även omfattar företagen inte skulle leda till att det långsiktiga perspektiv som bör eftersträvas uppnås.

Utredningen föreslår i stället att det tydliggörs att bestämmelsen i 8 kap. 1 § kommunallagen om god ekonomisk hushållning skall gälla den

samlade kommunala verksamheten, d. v. s. även den verksamhet som bedrivs i företagsform. Här bör bl. a. den långsiktighet och framförhållning i de verksamheter som kommuner och landsting bedriver framhållas vilket omfattar bedömningar av olika riskexponeringar. Utredningen föreslår även en precisering i 8 kap. 1 § lagen om kommunal redovisning vad avser innehållet i den gemensamma förvaltnings-berättelsen. Förslaget innebär att särskilda upplysningar om den ekonomiska utvecklingen och bedömning av olika risker i samband med företagens verksamhet etc. skall lämnas.

Prop. 1999/2000:115
Bilaga 1

Utvidgat balanskrav omfattande verksamhet i Kommunala företag (SOU 1998:150). Förteckning över remissinstanser

Prop. 1999/2000:115
Bilaga 2

Efter remiss har yttrande över betänkandet Utvidgat balanskrav-omfattande verksamhet i kommunal företag (SOU 1998:150) avgetts av Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Skåne län, Statskontoret, Riksrevisionsverket, Ekonomistyrningsverket, Bokföringsnämnden, Konkurrensverket, Länsstyrelsen i Kronoborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Askersunds kommun, Danderyds kommun, Falköpings kommun, Faluns kommun, Gotlands kommun, Karlskrona kommun, Landskrona kommun, Lycksele kommun, Malmö kommun, Motala kommun, Munkfors kommun, Mölndals kommun, Oskarshamns kommun, Sandvikens kommun, Sollefteå kommun, Sundsvalls kommun, Surahammars kommun, Tidaholms kommun, Tingsryds kommun, Ulricehamns kommun, Vingåkers kommun, Örebro kommun, Östersunds kommun, Övertorneå kommun, Blekinge läns landsting, Jämtlands läns landsting, Kronobergs läns landsting, Stockholms läns landsting, Landstingsförbundet, Svenska Kommun-förbundet och Föreningen Sveriges Kommunalekonomer.

Den kommunala redovisningslagen - förslag till förändringar i kapitel 1 och 2 (Ds 1999:71)

Prop. 1999/2000:115
Bilaga 3

Förteckning över remissinstanser

Efter remiss har yttrande avgetts av Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Malmö, Ekonomistyrningsverket, Riksrevisionsverket, Bokföringsnämnden, Skattemyndigheten i Stockholm, Riksarkivet, Arvidsjaurs kommun, Enköpings kommun, Göteborgs kommun, Högsby kommun, Järfälla kommun, Jönköpings kommun, Laholms kommun, Lekebergs kommun, Lunds kommun, Oxelösunds kommun, Partille kommun, Piteå kommun, Ragunda kommun, Säffle kommun, Västerviks kommun, Älmhults kommun, Jönköpings läns landsting, Norrbottens läns landsting, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Föreningen Sveriges kommunalekonomer, KPMG Stockholm, Rådet för kommunal redovisning, Älvsbyns kommun och Västra Götalands läns landsting.

Förslag om omställningsbidrag för landsting med minskande befolkning samt av vissa förändringar i inkomstutjämnningen för kommuner (dnr Fi2000/607)

Befolkningsminskning i landsting

Delegationens förslag: Under åren 2001 och 2002 lämnas ett omställningsbidrag till landsting som under en femårsperiod minskat sin befolkning med mer än två procent. Omställningsbidraget utgår med 60 kronor per invånare i landstinget för varje procentenhets minskning av befolkningen utöver gränsen två procent.

Det föreslagna omställningsbidraget läggs tills vidare utanför utjämningsystemet, i avvaktan på delegationens övriga förslag till förändringar i landstingens utjämningsystem. Omställningsbidraget finansieras med medel från anslaget Bidrag för särskilda insatser till vissa kommuner och landsting under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.

Skälen till delegationens förslag

I kostnadsutjämnningen för kommuner finns en särskild kompensation som utges vid stor befolkningsminskning. Delegationen har haft i uppdrag att överväga en motsvarande kompensation för landsting. Landstingens skatteinkomster, bidrag/avgift i inkomstutjämnningen och generella statsbidrag förändras sammantaget i huvudsak i takt med de årliga förändringarna av landstingets totala folkmängd. Intäkterna i absoluta tal minskar således vid en minskande folkmängd. Anpassningen av kostnaderna för verksamheten till en totalt sett lägre intäktsnivå i de landsting som har en betydande minskning av befolkningen tar viss tid, vilket särskilt gäller de fasta kostnaderna t.ex. för lokaler. Anpassningen kan också försvåras av att hänsyn måste tas till att servicen för den kvarvarande befolkningen måste hållas på en rimlig nivå.

Delegationen har efter sina överväganden funnit att en kompensation för befolkningsminskning för landsting bör införas, och att den bör ges en enkel konstruktion och baseras på generella kriterier. För att kompensationen skall koncentreras till de landsting som är mest utsatta för befolkningsminskning, föreslår delegationen att den baseras på respektive landstings befolkningsutveckling under den senaste femårsperioden före bidragsåret. Om befolkningsminskningen därvid överstiger två procent skall kompensation utges.

För att inte riskera att oönskade marginaleffekter uppstår i samband med kompensationen för befolkningsminskning bör denna inte sättas högre än 60 kronor per invånare för varje procentenhet med vilken befolkningsminskningen överstiger den föreslagna kvalifikations-

gränsen, eftersom sjukvårdsmodellen i landstingens kostnadsutjämning också både i teorin och praktiken ger en ökad ersättning per invånare. Delegationen skall enligt sina direktiv lägga förslag till förändringar i det kommunala utjämningsystemet, och förslagen skall vara statsfinansiellt neutrala. Delegationen har i sitt fortsatta arbete att behandla bl.a. frågan om befolkningsförändringarnas konsekvenser för den kommunala verksamheten och ekonomin, samt frågan om huruvida merkostnader för hälso- och sjukvård i storstadsregioner och i glesbygd beaktas på ett rimligt sätt i kostnadsutjämningen. Delegationens förslag till kompensation för befolkningsminskning i landsting skulle kunna genomföras redan år 2001, medan delegationens förslag till förändringar i övriga delar kommer att kunna genomföras tidigast år 2002. För att undvika att större förändringar i utjämningsystemet införs vid olika tidpunkter föreslår därför delegationen att kompensationen för befolkningsminskning i landsting tills vidare läggs utanför utjämningsystemet. I stället föreslås att ett särskilt omställningsbidrag för landsting införs, med den konstruktion som beskrivits ovan. Omställningsbidraget föreslås utges under åren 2001 och 2002. Delegationen kommer i sitt slutbetänkande att behandla frågan om hur kompensationen för befolkningsminskning bör utformas i ett mer långsiktigt perspektiv.

Kostnaden för det föreslagna omställningsbidraget kan beräknas till 150 miljoner kronor per år. Delegationen föreslår att bidraget finansieras genom en motsvarande minskning av de medel som enligt budgetpropositionen för år 2000 har beräknats under anslaget A2 Bidrag för särskilda insatser i vissa kommuner och landsting under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.

Inkomstutjämningen

Delegationens förslag: Avgiften respektive bidraget i inkomstutjämningen för de kommuner som har en länsvis skattesats som överstiger 95 procent av den egna skattesatsen justeras så att kommunens inkomstförändring (förändring av skatteinkomster netto efter inkomstutjämning) mellan två år, uttryckt i kronor per invånare, till 95 procent skall motsvara den procentuella förändringen av inkomsterna i övriga kommuner.

För en kommun vars skatteunderlag, uttryckt i kronor per invånare, ökar mer än skatteunderlaget för riket mellan två år, skall bidraget respektive avgiften i inkomstutjämningen ökas respektive minskas så att den procentuella förändringen av de sammanlagda inkomsterna (skatteinkomster netto efter inkomstutjämning) mellan de två åren motsvarar 95 procent av den genomsnittliga förändringen av rikets skatteunderlag plus fem procent av den procentuella förändringen av kommunens eget skatteunderlag.

Motsvarande skall gälla för en kommun vars skatteunderlag, uttryckt i kronor per invånare, ökar långsammare mellan två år än skatteunderlaget för riket, dvs. bidraget respektive avgiften i inkomstutjämningen skall i

detta fall minskas respektive ökas så att den procentuella förändringen av de sammanlagda inkomsterna (skatteinkomster netto efter inkomstutjämning) mellan de två åren motsvarar 95 procent av den genomsnittliga förändringen av rikets skatteunderlag plus fem procent av den procentuella förändringen av kommunens eget skatteunderlag.

Den föreslagna förändringen i inkomstutjämningen medför att summan av utjämningsavgifterna beräknas minska med ca 27 Mkr, medan summan av utjämningsbidragen beräknas minska med ca 0,5 Mkr, dvs. ett underskott uppstår om ca 26,5 Mkr. Detta underskott finansieras med ett för kommunerna enhetligt avdrag i utjämningsystemet, uttryckt i kronor per invånare.

Skälen till delegationens förslag

För de kommuner som har en egen skattesats som är lägre än den länsvisa skattesatsen i utjämningsystemet uppstår negativa margineffekter i inkomstutjämningen när den procentuella förändringen av kommunens eget skatteunderlaget, uttryckt i kronor per invånare, mellan två år är större än motsvarande förändring för riket i genomsnitt. Innebörden av detta är att vissa kommuner, efter inkomstutjämningen, således kan få en sämre inkomstutveckling än den som gäller för landet i genomsnitt.

För att bibehålla en långtgående inkomstutjämning samtidigt som samtliga kommuner skall få en reell möjlighet att öka sina inkomster bör dessa negativa margineffekter elimineras. Detta föreslås ske genom att avgiften eller bidraget i inkomstutjämningen justeras i syfte att begränsa hur mycket inkomstförändringen i en enskild kommun får avvika från förändringen för riket i genomsnitt.

Förslaget avser de kommuner som har en länsvis skattesats som överstiger 95 procent av den egna skattesatsen. Förslaget innebär att inkomstförändringen för berörda kommuner skall uppgå till minst 95 procent av förändringen för riket i genomsnitt, vilket ger ökade incitament att öka tillväxten av skatteunderlaget. Sammanlagt är det 85 kommuner, som skulle ha fått en justerad avgift eller ett justerat bidrag i inkomstutjämningen år 2000 om förslaget skulle gälla detta år.

Förändringar av en kommuns skatteinkomster mellan två år som beror på en förändrad skattesats skall, liksom tidigare, inte kunna påverka inkomstutjämningsbidraget eller -avgiften.

Förslaget innebär att för de kommuner som berörs och som idag betalar en avgift till systemet blir avgiften lägre. För berörda kommuner som får ett bidrag blir bidraget också lägre. Summan av bidragen i inkomstutjämningen för kommuner skulle med den föreslagna lösningen överstiga summan av avgifterna. Skillnaden år 2000 skulle uppgå till totalt ca 26,5 Mkr. Utjämningsavgifterna skulle minska med 27 Mkr medan summan av utjämningsbidragen skulle minska med 0,5 Mkr. Skillnaden, dvs. det underskott som uppstår, föreslås finansieras inom

utjämningsystemets ram med ett enhetligt avdrag för alla kommuner, Prop. 1999/2000:115
vilket kan beräknas till 3 kronor per invånare. Bilaga 4

Förslag om omställningsbidrag för landsting med minskande befolkning samt om vissa förändringar i inkomstutjämnningen för kommuner (dnr. Fi 2000/607). Förteckning över remissinstanser

Prop. 1999/2000:xx
Bilaga 5

Efter remiss har yttrande avgetts av Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Riksrevisionsverket, Ekonomistyrningsverket, Institutet för kommunal ekonomi vid Stockholms universitet, Glesbygdsverket, Statens Institut för regionalforskning, Länsstyrelsen i Stockholms län, Danderyds kommun, Göteborgs kommun, Haninge kommun, Lidingö kommun, Lomma kommun, Nacka kommun, Ronneby kommun, Sjöbo kommun, Staffanstorps kommun, Stockholms kommun, Sunne kommun, Tidaholms kommun, Tjörns kommun, Täby kommun, Vallentuna kommun, Växjö kommun, Ystads kommun, Årjängs kommun, Åstorps kommun, Örkelljunga kommun, Östersunds kommun, Västernorrlands läns landsting, Norrbottens läns landsting, Skåne läns landsting, Landstingsförbundet, Svenska Kommunförbundet, Kommunförbundet Stockholms län och Göteborgsregionens kommunalförbund.

Förslag till utjämning mellan kommuner av kostnader för LSS-verksamhet (Ds 1999:72). Förteckning över remissinstanser

Prop. 1999/2000:115
Bilaga 5

Remissyttranden har avgetts av Kammarrätten i Jönköping, Ekonomistyrningsverket, Riksförsäkringsverket, Riksrevisionsverket, Socialstyrelsen, Statistiska centralbyrån, Statskontoret, Borlänge kommun, Botkyrka kommun, Bräcke kommun, Danderyds kommun, Ekerö kommun, Eslövs kommun, Falkenbergs kommun, Finspångs kommun, Gnesta kommun, Gällivare kommun, Halmstads kommun, Hjo kommun, Kalmar kommun, Karlskoga kommun, Kristianstads kommun, Lindesbergs kommun, Linköpings kommun, Ljungby kommun, Luleå kommun, Mariestads kommun, Melleruds kommun, Norsjö kommun, Perstorps kommun, Sollefteå kommun, Stockholms kommun, Sätters kommun, Södertälje kommun, Tingsryds kommun, Torsby kommun, Tyresö kommun, Umeå kommun, Vaggeryds kommun, Vännäs kommun, Växjö kommun, Örebro kommun, Östersunds kommun, Östhammars kommun, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Svenska Kommunförbundet, De Handikappades Riksförbund, Föreningen Sveriges Dövblinda, Handikappförbundens samarbetsorgan, Riksförbundet för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna, Riksföreningen Autism, Riks-IFS, Riksförbundet av Intresseföreningar för schizofreni.

Därutöver har yttranden inkommit från Pingstförsamlingarnas Handikappverksamhet, Tranås kommun, Norbergs kommun, Kommunförbundet Stockholms län, Värnamo kommun, Habo och Mullsjö kommun, Kommunförbundet Skaraborg, Sundbybergs kommun, Simrishamns kommun, Sölvesborgs kommun, Malmö kommunstyrelse, Jokkmokks kommun, Gnosjö kommun, Sävsjö kommun, Burlövs kommun, Lessebo kommun, Bjurholms kommun, Älmhults kommun, Höganäs kommun, Nora kommun, Dals-Eds kommun, Alvesta kommun, Kommunförbundet Skåne, Täby kommun, Piteå kommun, Olofströms kommun, Neurologiskt Handikappades Riksförbund, Kalix kommun, Kommunförbundet Sörmland, Karlskrona kommun, Norrtälje kommun, Nykvarns kommun, Svenska Parkinsonförbundet, Älvsbyns kommun, Göteborgsregionens kommunalförbund, Grästorps kommun, Kommunförbundet Norrbotten, Kungsörs kommun, Övertorneå kommun, Östra Göinge kommun, Individuellt Liv i Gemenskap, Staffanstorps kommun, Resurscenter Mo Gård AB, Lilla Edets kommun, Bodens kommun, Socialförvaltningen i Karlskoga, Hultsfreds kommun, Solna kommun, Storfors kommun, Markaryds kommun, Arvidsjaur kommun, Skellefteå kommun, Karlstads kommun, Helsingborgs Stad, Göteborgs kommunstyrelse, Bollnäs kommun, Vellinge kommun, Haparanda kommun, Stiftelsen Årsta Gård, Svalövs kommun, Kungsbacka kommun, Strömstads kommun, Sunne kommun, Lerums kommun.

Kommunkontosystemet och rättvisan - momsens, kommunerna och konkurrensen (SOU 1999:133). Sammanfattning

Prop. 1999/2000:115
Bilaga 7

Slutsatser och överväganden. Finansieringsfrågan.

De ackumulerade underskotten på kommun- och landstingskontona utgör ett växande problem. Frågan på kort sikt är hur dessa skall finansieras. Om avgiften för år 2001 skall täcka såväl årets beräknade underskott som beräknat underskott år 2000 och dessutom de ökade utbetalningarna år 2001 skulle avgiften med en trendmässig utveckling behöva höjas med upp till 27 %, vilket motsvarar en höjning av kommunalskatten på ca 0,60 kr. Om avgiften inte höjs så mycket kommer kommuners och landstings skulder att växa, utan möjlighet för den enskilde kommunen att påverka skulduppbyggnaden.

Om systemet, till följd av ökade avgifter, blir ett mer renodlat omfördelningsystem än vad det är i dag, kan kommunernas förtroende för kommunkontosystemet komma att minska.

Man kan tänka sig tre alternativa lösningar på finansieringsproblemen:

1. Kommunkontosystemet läggs in på statsbudgetens inkomstsida. Därigenom får kompositionssystemet för kommuner samma konstruktion som i det statliga kompositionssystemet. Avgifterna tas bort och istället görs en reglering genom att sänka det generella statsbidraget.
2. Nuvarande system bibehålls, men med en skärpning av de institutionella ramarna för avgiftssättningen, vilket innebär att beräkningsmetoden för att fastställa avgiften blir lagfäst. Beräkningsmetoden tar hänsyn till underskottet innevarande år och korrigerar avgiften nästkommande år efter detta. På så sätt kan ackumulerade underskott aldrig uppkomma.
3. Kommunkontosystemet med bibehållen kommunal självfinansiering förs in på statsbudgeten. Bruttoredovisning införs vilket betyder att de kommunala avgifterna betalas in på en inkomstitel på statsbudgetens inkomstsida och ersättningarna betalas ut från ett utgiftsanslag på statsbudgetens utgiftssida. Avgiften kommer därigenom att beslutas av riksdagen. De politiska prioriteringarna blir tydliga.

Politik för konkurrensneutralitet. Tandvård

Tandvårdsmarknaden har en särställning bland de verksamheter som omfattas av kommunkontosystemet. Eftersom tandvård bedrivs på en avreglerad marknad där fri prissättning (från 1 januari 1999) och fri etableringsrätt råder får en olikformig behandling i skattehänseende större effekter på detta område än för övriga verksamheter.

Man kan tänka sig tre alternativa lösningar:

1. Folktandvården lyfts ut från kommunkontosystemet, vilket innebär att den konkurrerar med privattandläkarna på lika villkor i mervärdesskattehänseende.
2. Privattandläkarna lyfts in i kommunkontosystemet.
3. Tandvård görs skattepliktig med en reducerad skattesats om 6%. Detta skulle gälla såväl folktandvården som privattandvården, och eftersom verksamheten blir skattepliktig finns det således möjlighet att dra av all ingående mervärdesskatt. Enligt huvudreglerna i EG-direktivet är dock tandvård undantaget från skatteplikt. Medlemsländerna har emellertid vissa möjligheter att begränsa undantagets omfattning.

Politik för konkurrensneutralitet. Tillämpning och konkurrens-snedvridningar

För övrig privat icke-skattepliktig verksamhet förekommer dels tillämpningsproblem, dels konkurrensnedvridningar i varierande grad. Följande *tillämpningsproblem* i kommunkontosystemet har identifierats:

1. Kommuner och landsting tar inte hänsyn till den särskilda ersättning som utgår vid upphandling av och bidragsgivning till icke-skattepliktig verksamhet, den s.k. 6-procentsersättningen. Det betyder att privata verksamheter inte blir kompenserade för dold mervärdesskatt.
2. Pristransparens föreligger inte vilket innebär svårigheter att jämföra priser.
3. Systemet anses av många kommuner vara krångligt och därigenom kostsamt att administrera.

När det gäller konkurrensnedvridningar för övrig verksamhet i icke-skattepliktig privat sektor är det största problemet troligen de inlåsnings effekter som skapas genom att en verksamhet är icke-skattepliktig. Om undantagen avskaffas och all verksamhet görs skattepliktig skulle, i princip, kommunkontosystemets omfattning reduceras avsevärt. I de fall sociala skäl motiverar en lägre skattesats bör en sådan tillämpas för vissa tjänster. EG-rätten utgör emellertid ett hinder för en sådan ändring av mervärdesskattebestämmelserna. Bestämmelserna i det sjätte direktivet stadgar att viss verksamhet *skall* vara undantagen från skatteplikt. Jag föreslår emellertid att Sverige med kraft driver frågan att få till stånd en ändring av det sjätte direktivet på detta område. Jag anser att en lämplig tidpunkt för ett svenskt agerande är i samband med förberedelserna inför Sveriges ordförandeskap i EU. Detta arbete bör ha hög prioritet.

Eftersom en ändring av det sjätte direktivet troligen tar lång tid att genomföra föreslår jag att en lösning övervägs i avvaktan på en sådan ändring. Denna skulle innebära att så långt möjligt enligt det sjätte direktivet, införa skatteplikt på de områden som i dag är icke-

skattepliktiga. Troligen skulle detta främst kunna gälla privat verksamhet.

Prop. 1999/2000:115
Bilaga 7

Om privat verksamhet görs skattepliktig kan schablonersättningarna som utgår vid upphandling av och bidragsgivning till icke-skattepliktig verksamhet slopas. De privata entreprenörerna debiterar mervärdesskatt till kommunen, som får ersättning för ingående mervärdesskatt via kommunkontosystemet. Detta kan leda till en förenklad administration i kommuner och landsting.

Vilka verksamheter som omfattas av undantag regleras i det sjätte direktivet. Tolkningsutrymmet är dock stort. Vad beträffar privat verksamhet kan särskilda regler som begränsar undantagens omfattning införas av medlemsländerna om verksamheten bedrivs på kommersiella villkor. Vidare analyser måste göras på detta område, dessutom måste konsultation ske hos den europeiska kommissionen i detta ärende.

Privat verksamhet som med dagens lagstiftning inte kan bli skattepliktig, kan under en tillfällig period föras in i kommunkontosystemet. Om privata entreprenörer förs in på kommunkontot kan detta leda till förbättrad konkurrensneutralitet och förhindra inlåsnings effekter. Således torde detta vara ett möjligt alternativ. En analys bör dock göras huruvida detta är förenligt med EG-rätten på mervärdesskatteområdet. Den svenska regeringen bör inhämta och beakta kommissionens synpunkter vid en eventuell beredning av ett sådant förslag.

Kommunkontosystemet och rättvisan - momsen, kommunerna och konkurrensen (SOU 1999:133). Förteckning över remissinstanser

Efter remiss har yttrande över betänkandet kommunkontosystemet och rättvisan - momsen, kommunerna och konkurrensen (SOU 1999:133) avgetts av Konkurrensverket, Riksgäldskontoret, Riksskatteverket, Statistiska centralbyrån, Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Göteborg, Riksrevisionsverket, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket, Skattemyndigheten i Gävle, Skolverket, Socialstyrelsen, Alvesta kommun, Bodens kommun, Botkyrka kommun, Finspångs kommun, Gotlands kommun, Gnosjö kommun, Göteborgs kommun, Helsingborgs kommun, Jönköpings kommun, Karlskrona kommun, Karlstads kommun, Kiruna kommun, Lekebergs kommun, Ludvika kommun, Malmö kommun, Nacka kommun, Norrköpings kommun, Skellefteå kommun, Sollentuna kommun, Stockholms kommun, Timrå kommun, Torsby kommun, Täby kommun, Vellinge kommun, Västerås kommun, Älvsbyns kommun, Östersunds kommun, Östhammars kommun, Gävleborgs läns landsting, Jönköpings läns landsting, Skåne läns landsting, Stockholms läns landsting, Västernorrlands läns landsting, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet Friskolornas Riksförbund, Industriförbundet, Föreningen Sveriges Kommunal-ekonomer, Privattandläkarna, Praktikertjänst AB, Kooperativa institutet, HELA Sveriges Vård- och omsorgsföretag, Byggentreprenörerna, Privatvårdens arbetsgivarförbund, Företagarnas riksorganisation, Svenska Arbetsgivareföreningen, Sveriges fastighets-ägarförbund, Bollnäs kommun, Grästorps kommun, Lomma kommun, Habo kommun, ALMEGA Tjänsteförbunden, Konkurrensrådet, DPNOVA AB och Norrtälje kommun.

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 maj 2000

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Freivalds, Thalén, Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, von Sydow, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Lejon, Lövdén, Ringholm

Föredragande: Lars-Erik Lövdén

Regeringen beslutar proposition 1999/2000:115 Vissa kommunalekonomiska frågor