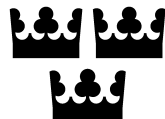


Allmänna bidrag till kommuner

25



Förslag till statsbudget för 2000

Allmänna bidrag till kommuner

Innehållsförteckning

1 Förslag till riksdagsbeslut	3
2 Allmänna bidrag till kommuner	5
2.1 Omfattning.....	5
2.2 Utgiftsutvecklingen	5
2.3 Utvecklingen inom kommunsektorn	7
2.3.1 Utvecklingen de senaste åren	7
2.3.2 Utvecklingen år 2000	7
2.3.3 Förslag inom andra utgiftsområden som påverkar kommuner och landsting	8
2.3.4 Den kommunala ekonomin de närmaste åren.....	9
2.3.5 Regeringens slutsatser.....	9
2.4 Anslag.....	10
A1 Generellt statsbidrag till kommuner och landsting.....	10
A2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting.....	12
A3 Statligt utjämningsbidrag till kommuner och landsting	13
A4 Bidrag till Rådet för kommunal redovisning	14
2.5 Övriga kommunala frågor	14
2.5.1 Försäljning av aktier i Haninge Holding AB	14
2.5.2 Översyn av kommunkontosystemet för återbetalning av moms.....	15

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. bemyndigar regeringen att efter förvärv av aktierna i Haninge Holding AB, ägare till Haninge Bostäder AB, sälja aktierna till Venantius AB (avsnitt 2.5.1),
2. godkänner att försäljningsinkomsterna för aktierna i Haninge Holding AB liksom utdelning från Venantius AB av ett eventuellt överskott från avvecklingen av fastigheter i Haninge Bostäder AB redovisas mot det under utgiftsområde 25 uppförda anslaget A2 *Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting* (avsnitt 2.5.1),
3. för budgetåret 2000 anvisar anslagen under utgiftsområde 25 *Allmänna bidrag till kommuner* enligt följande uppställning.

Anslagsbelopp

Tusental kronor

Anslag	Anslagstyp	
A1 Generellt statsbidrag till kommuner och landsting	ramanslag	78 003 500
A2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting	reservationsanslag	1 091 500
A3 Statligt utjämningsbidrag till kommuner och landsting	obetecknat anslag	18 571 000
A4 Bidrag till Rådet för kommunal redovisning	obetecknat anslag	700
Summa		97 666 700

2 Allmänna bidrag till kommuner

2.1 Omfattning

Utgiftsområdet omfattar merparten av statens utgifter för bidrag till kommuner och landsting. Bidragen lämnas dels i form av ett allmänt finansiellt stöd till kommuner och landsting, dels i form av ett bidrag för att åstadkomma likvärdiga ekonomiska förutsättningar mellan kommuner respektive landsting. Utgiftsområdet omfattar också ett bidrag för särskilda insatser i vissa kommuner och landsting. En del av detta bidrag disponeras av Bostadsdelegationen. Till detta kommer ett mindre bidrag till Rådet för kommunal redovisning. Under år 1999 finns också ett anslag som avser bidrag till kommunernas och landstingens skatteinkomster för år 1997.

I tabell 2.1 redovisas den beräknade sammanlagda utgiftsnivån för utgiftsområdet. Beslutade och föreslagna tillskott innebär i förhållande till 1996 års nivå en höjning av statsbidragen med 20 000 miljoner kronor år 2000. Regeringen avser att föreslå att ytterligare 1 000 miljoner kronor tillförs vården och omsorgen redan år 2001. Dessutom aviserar regeringen för år 2001 ett engångsvist tillskott på 700 miljoner kronor till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting. Tidigare aviserade höjningar och i denna proposition föreslagna och beräknade förändringar innebär därmed en höjning av statsbidragen år 2001 med 25 700 miljoner kronor i förhållande till år 1996. I detta belopp ingår medel som tillförs utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning för att bidra till finansieringen för att stegvis genomföra en allmän förskola och maxtaxa i barnomsorgen.

Samtidigt föreslår regeringen i denna proposition att det år 2000 genomförs ett första steg i en skattereform med bl.a. kompensation för uttaget

av allmän pensionsavgift, vilket sker genom införandet av en skattereduktion kombinerat med en reducering av avdragsrätten för den allmänna pensionsavgiften. För kommuner och landsting innebär detta att skatteinkomsterna för nästa år beräknas öka med 4 800 miljoner kronor. Regeringen föreslår därför att det generella statsbidraget till kommuner och landsting reduceras med motsvarande belopp, vilket innebär att en del av statsbidragen växlas mot skatteintäkter.

Vid beräkningen av utgiftsramen har hänsyn också tagits till de regleringar som föreslås till följd av finansieringsprincipen.

Förutom statsbidragshöjningarna har riksdagen beslutat att den statliga skatt om 200 kronor som utgår på fysiska personers förvärvsinkomster skall utgöra kommunal inkomstskatt åren 1999 och 2000. Detta innebär att kommuner och landsting tillförs närmare 1 300 miljoner kronor per år under dessa år. Regeringen föreslår att denna skatt skall utgöra kommunal inkomstskatt även år 2001, vilket ger ytterligare ca 1 300 miljoner kronor i tillskott detta år.

2.2 Utgiftsutvecklingen

Tabell 2.1 Utgiftsutvecklingen

Miljoner kronor (löpande priser)

Utfall 1998	Anslag 1999 ¹	Utgifts- prognos 1999	Förslag anslag 2000	Beräknat anslag 2001	Beräknat anslag 2002
96 784	103 525	102 533	97 667	101 872	101 792

¹ Inklusive beslut till följd av förslag på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1999 i samband med den ekonomiska vårpropositionen.

Verksamhetsutfall och ekonomiskt utfall

Förbättringen av de offentliga finanserna har möjliggjort en betydande höjning av statsbidragen till kommuner och landsting. Den negativa sysselsättningsutvecklingen i kommuner och landsting har därmed kunnat vändas och förutsättningarna för en positiv utveckling av kvaliteten i skolan, vården och omsorgen har väsentligen förbättrats. Enligt AKU (arbetskraftsundersökningen) har sysselsättningen inom den kommunala sektorn ökat med drygt tre procent det första halvåret 1999 jämfört med första halvåret 1998.

Det råder i princip full behovstäckning inom förskoleverksamheten och skolbarnomsorgen. Den svenska skolans resultat står sig väl i en internationell jämförelse, även om resultaten varierar mellan olika kommuner och enskilda skolor. Vuxenutbildningen befinner sig i ett intensivt utvecklingsskede och har ökat kraftigt i omfattning de senaste åren till följd av Kunskapslyftet. Äldreomsorgen håller överlag god kvalitet, men de brister som uppmärksammats har ännu inte åtgärdats i tillräcklig grad. Hälso- och sjukvårdens kvalitet har generellt sett bibehållits eller ökat, samtidigt som det fortfarande finns stora lokala och regionala variationer.

Förändringar

Riksdagen beslutade efter förslag i 1998 års ekonomiska vårproposition (prop. 1997/98:150, bet. 1997/98:FiU27, rskr. 1997/98:317) om ett tillskott med ytterligare 4 000 miljoner kronor för år 1998 utöver den höjning som beslutats i enlighet med budgetpropositionen för 1998. I enlighet med regeringens förslag i budgetpropositionen för 1999 (prop. 1998/99:1, bet. 1998/99:FiU03, rskr. 1998/99:87) beslutade riksdagen om ett tillskott med 4 000 miljoner kronor för år 1999. I samma proposition föreslog regeringen att den statliga skatt om 200 kronor som utgår på fysiska personers förvärvsinkomster för år 1999 skall utgöra kommunal inkomstskatt. Riksdagen beslutade efter förslag i 1999 års ekonomiska vårproposition (prop. 1998/99:100, bet. 1998/99:FiU27, rskr. 1998/99:249) att bestämmelsen skall gälla även nästa år. Detta innebär att ca 1 300 miljoner kronor tillförs kommuner och landsting vardera åren 1999 och 2000. Regeringen beräknade också att statsbidragen skall öka med 4 000 miljoner kronor år 2000.

Detta innebär att föreslagna höjningar av statsbidragen uppgår till sammanlagt 20 000 miljoner kronor år 2000 jämfört med år 1996.

Mål

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

Prioriteringar

Syftet med de ökade statsbidragen samt de extra skatteinkomsterna åren 1999 och 2000 ("200-kronan") är att underlätta för kommuner och landsting att klara det lagstadgade kravet på ekonomisk balans år 2000 och samtidigt ge utrymme för fortsatta satsningar inom de prioriterade områdena skola, vård och omsorg. Beträffande de kommuner och landsting som på grund av yttre strukturella faktorer har problem att redan år 2000 klara balanskravet har regeringen nyligen tillsatt en delegation med uppgift att bereda vissa ärenden om eventuellt särskilt ekonomiskt stöd till vissa kommuner och landsting för att dessa skall kunna vidta åtgärder i syfte att nå ekonomisk balans.

Ramen för år 2000

För år 2000 minskar ramen för utgiftsområdet med 5 858 miljoner kronor jämfört med år 1999. Förutom den tidigare aviserade ökningen av statsbidragen med 4 000 miljoner kronor påverkas ramen av regleringen i form av en minskning med 4 800 miljoner kronor till följd av de föreslagna förändringarna i inkomstbeskattningen samt av vissa regleringar i enlighet med finansieringsprincipen. Dessutom bortfaller det tillfälliga bidraget som år 1999 utgätt till kommunernas och landstingens skatteinkomster om 2 600 miljoner kronor.

Genom de regeländringar i utjämningssystemet som träder i kraft år 2000 minskar omslutningen i systemet. De föreslagna förändringarna i inkomstbeskattningen beräknas däremot medföra att omslutningen ökar med 150 miljoner kronor. Netto beräknas utjämningsbidraget minska med 2 699 miljoner kronor. En motsvarande

minskning uppstår på statsbudgetens inkomstsidan genom att den utjämningsavgift som kommuner och landsting betalar till staten minskar. Slutligen tillkommer en ekonomisk reglering för höjd fordonsskatt på bussar.

2.3 Utvecklingen inom kommunsektorn

2.3.1 Utvecklingen de senaste åren

Det ekonomiska resultatet för kommunerna har sammantaget förbättrats de senaste två åren. För år 1998 uppgick årets resultat för landets kommuner till -0,5 miljarder kronor. Resultatet före extraordinära poster uppgick till -2,7 miljarder kronor. År 1998 redovisade ca 60 procent av kommunerna ett negativt resultat, vilket är ca 15 procentenheter färre än år 1997. Enligt Finansdepartementets enkät i början av år 1999 bedömer svarande kommuner att ekonomin förbättras ytterligare innevarande år.

Det ekonomiska resultatet för landstingen har däremot försämrats årligen sedan år 1996. För år 1998 uppgick årets resultat för landstingen till -6,2 miljarder kronor. Resultatet exklusive extraordinära poster uppgick till -5,2 miljarder kronor. Endast ett landsting redovisade ett positivt resultat år 1998.

Samtidigt med den ekonomiska vårpropositionen överlämnade regeringen en skrivelse om utvecklingen inom den kommunala sektorn (skr. 1998/99:97) till riksdagen. Skrivelsen innehåller en redovisning av hur ekonomin och verksamheten i kommuner och landsting utvecklats de senaste åren. Det finns fortfarande problem med den ekonomiska resultatutvecklingen, men besparingarna har minskat eller upphört inom de prioriterade verksamheterna. Den kommunala konsumtionen ökade åter märkbart under 1998 för första gången sedan 1991. Preliminära siffror för första halvåret 1999 från nationalräkenskaperna visar att konsumtionen fortsätter att öka.

Lagen (1996:1061) om minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting, som gällt fr.o.m. år 1997, upphör att gälla vid utgången av år 1999. Lagen har inneburit att de kommuner och landsting som höjt skatten, med vissa undantag, fått minskade statsbidrag. Lagen gällde först åren 1997–1998, men förlängdes till att gälla även år 1999. År 1999 höjdes skattesatsen i sju kommuner och sänktes i

fem kommuner och ett landsting. Dessutom fastställde det nybildade Västra Götalands läns landsting en skattesats som var lägre än genomsnittet för de landsting som uppgick i det nya landstinget. Den genomsnittliga kommunal-skattesatsen minskade från 31,65 procent år 1998 till 31,48 procent år 1999. Det kommunala skatteuttaget är dock fortfarande högre än i början av 1990-talet. Så sent som år 1994 uppgick den genomsnittliga skattesatsen till 31,05 procent.

Från och med år 1996 har särskilda medel anvisats för att skapa möjligheter att i rekonstruktivt syfte tillfälligt bistå kommuner och landsting som på grund av speciella omständigheter kan hamna i en särskilt svår ekonomisk situation. Av anslaget för bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting har fram till halvårsskiftet 1999 bidrag på totalt ca 1 370 miljoner kronor utbetalats.

Dessutom har Delegationen för stöd till kommuner med övermäktiga bostadsåtaganden (Bostadsdelegationen) hittills träffat överenskommelser om bidrag om totalt ca 680 miljoner kronor för rekonstruktiva åtgärder i samband med bostadsåtaganden.

2.3.2 Utvecklingen år 2000

Regeringen har i olika sammanhang betonat vikten av att kommuner och landsting använder de ökade statsbidragen i enlighet med de prioriteringar som regeringen givit uttryck för och tillför resurser till de för välfärden och framtiden så viktiga verksamheterna skola, vård och omsorg. Enkätundersökningar som SCB genomfört åren 1997 och 1998 på regeringens uppdrag bekräftar regeringens uppfattning om att de ökade statsbidragen till allra största delen används i kärnverksamheterna och att de även fått effekter på sysselsättningsutvecklingen. Det är av stor vikt att skolan, vården och omsorgen prioriteras även i fortsättningen. Fortsatta omstruktureringar är på längre sikt viktiga, inte minst mot bakgrund av de ökande behoven av kommunal service som demografiska förändringar kan förutses medföra.

Av betydelse för enskilda kommuner och landsting är de förändringar i det kommunala utjämningsystemet som riksdagen beslutat (prop. 1998/99:89, bet. 1998/99:FiU25, rskr. 1998/99:253). Förändringarna berör delar av utjämningsen för strukturella kostnadsskillnader

samt de särskilda regler som under införandeperioden begränsar den omfördelning mellan kommuner respektive landsting som följer av ändringar i det kommunala utjämningsystemet. Genom förändringarna i utjämningsystemet skapas mer likvärdiga förutsättningar att klara demografiskt betingade förändringar.

Att omstruktureringsarbetet i kommuner och landsting fortsätter är även av stor betydelse för möjligheterna att nå det lagstadgade balanskravet för kommuner och landsting som träder i kraft år 2000. Balanskravet innebär bl.a. att budgeten skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. En kommuns eller ett landstings ekonomiska svårigheter kan bl.a. bero på ett antal olika yttre strukturella faktorer. En svag ekonomisk tillväxt i regionen, negativ befolkningsutveckling samt behov av infrastrukturinvesteringar är exempel på faktorer som kan försvåra anpassningen av verksamheten till de ekonomiska ramarna. Bland de kommuner och landsting som bedöms kunna få svårigheter att klara balanskravet utan stora besparingar eller ökade intäkter återfinns även kommuner med övermåttiga åtaganden för boendet. Regeringen har därför efter riksdagens beslut inrättat Bostadsdelegationen för att kunna ge dessa kommuner ett tillfälligt stöd.

Det finns emellertid också kommuner och landsting som har en så pass problematisk situation att de kan behöva ett ekonomiskt stöd för att genomföra rekonstruktiva åtgärder med en annan inriktning än vad som gäller för det tillfälliga stöd som i dag kan lämnas av Bostadsdelegationen. Regeringen har bedömt att det bland de kommuner som har problem i första hand till följd av sådana strukturella faktorer som nämnts ovan kan finnas 40-50 kommuner och några landsting där särskilda åtgärder behöver vidtas för att kravet på ekonomisk balans skall kunna uppnås.

För att föra en dialog med berörda kommuner och landsting om vilka åtgärder de kan vidta har regeringen, som framgått ovan, tillkallat en särskild delegation (dir. 1999:65). Delegationen för stöd till vissa kommuner och landsting med svårigheter att klara balanskravet (Kommundelelegationen) har till uppgift att inför regeringens beslut bereda ärenden om ett ekonomiskt stöd eventuellt skall utgå till vissa kommuner och landsting för åtgärder i syfte att nå ekonomisk balans. Delegationen skall därvid överlägga med berörda kommuner och landsting om villkoren för ett stöd. För att regeringen skall

kunna få en helhetsbild över de sökande kommunernas eller landstingens ekonomiska situation innan ärenden överlämnas till Kommundelelegationen behöver ansökningar om stöd ha inkommit till regeringen senast den 1 november 1999.

Regeringen avser att använda medel under anslaget för särskilda insatser för att stödja de berörda kommunerna. Dessutom avses medel som återvinns genom försäljning av aktierna i Hanninge Holding AB kunna användas för bl.a. detta ändamål (avsnitt 2.5.1).

2.3.3 Förslag inom andra utgiftsområden som påverkar kommuner och landsting

Mot bakgrund av personalsituationen i kommuner och landsting samt den utveckling som väntas ske under de närmaste åren med bl.a. ökade pensionsavgångar, tillsatte regeringen den s.k. Vård- och omsorgskommissionen, med uppgift att kartlägga utbildningsbehoven samt föreslå åtgärder för att underlätta rekrytering av personal till vård- och omsorgssektorn. Kommissionen har nu presenterat sina förslag som bl.a. innebär att antalet platser inom läkar- respektive sjuksköterskeutbildningen ökas och en ambition att kommunerna dels ökar antalet utbildade på gymnasiet omvårdnadsprogram, dels ökar möjligheterna att läsa in hela eller delar av omvårdnadsprogrammet inom kommunal vuxenutbildning. Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och staten föreslås verka för att antalet heltidsanställda inom vård och omsorg ökar.

Vårdkommissionen har vidare förslagit att samtliga landstingskommunala högskoleutbildningar överförs till staten senast år 2001. Regeringen avser att under hösten inleda en diskussion med landstingen i syfte att klargöra under vilka förutsättningar dessa utbildningar kan överföras till staten.

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

Regeringen har även uppmärksammat personalförsörjningssituationen inom skolan. På grund av pensionsavgångar och en ökning av antalet barn är det viktigt att åtgärder vidtas för

att förhindra att det uppkommer en brist på lärare. Antalet platser inom lärarutbildningen har under de senaste åren ökat. Vissa problem finns att få tillräckligt många sökande till lärarutbildningen i vissa ämnen. Regeringen har därför vidtagit åtgärder för att öka antalet sökande, särskilt med inriktning mot matematik, naturvetenskap och teknik. Vidare har Utbildningsdepartementet, Svenska Kommunförbundet, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund och Skolledarna kommit överens om ett gemensamt åtgärdsprogram för att främja utvecklingen av och rekryteringen till läraryrket samt för att göra skolan mer attraktiv som arbetsplats för lärarna.

En ny modell för ersättningen till landstingen för kostnaderna för läkemedelsförmånen införs. Inriktningen är att landstingen fr.o.m. år 2001 fullt ut skall ges ett kostnadsansvar för läkemedelsförsörjningen.

Regeringen avser att i en särskild proposition återkomma med förslag som innebär att personer som beviljats assistansersättning före 65 års ålder skall få behålla denna ersättning även efter fyllda 65 år. Avsikten är att kunna presentera en proposition hösten år 2000 så att lagändringen skall kunna träda i kraft årsskiftet 2000/2001. Innan en proposition kan läggas måste dock förslaget utredas i en arbetsgrupp eller en utredning. Vidare måste förhandlingar genomföras och överenskommelse ha träffats med Svenska Kommunförbundet. Detta kan komma att påverka tidsschemat.

2.3.4 Den kommunala ekonomin de närmaste åren

Nedan redogörs översiktligt för den bedömning av den kommunala sektorns finansiella utveckling under åren 1998–2002 som redovisas närmare i volym 1, bilaga 2 (Svensk ekonomi). I bilagan framgår de samhällsekonomiska förutsättningarna för beräkningen. Den genomsnittliga kommunalskattesatsen beräknas ligga kvar på samma nivå som år 1999. Utvecklingen sammanfattas i tabell 2.2.

Tabell 2.2 Kommunsektorns finanser

Miljarder kronor (löpande priser)

	1998	1999	2000	2001	2002
Inkomster	422,2	445,5	475,1	487,4	496,7
Skatter	299,5	315,0	344,6	348,5	358,7
Statsbidrag ¹	80,5	88,7	86,5	92,6	89,8
Övrigt	42,1	41,8	44,0	46,3	48,2
Utgifter	425,3	441,3	460,6	478,1	492,9
Transfereringar	49,3	46,8	47,4	48,2	49,0
Konsumtion	351,6	370,5	387,8	402,5	414,8
Volymförändring ²	1,2 ³	1,7	1,3	1,1	0,5
Investeringar	24,4	24,0	25,4	27,5	29,1
Finansiellt sparande	-3,1	4,3	14,5	9,3	3,7
Justerat sparande ⁴	2,4	9,3	6,8	8,6	3,7

¹Statsbidragen redovisas netto efter avdrag för kommunernas och landstingens avgift till det kommunala moms-systemet.

²Årlig procentuell förändring av konsumtionsutgifter i fasta priser.

³Exklusive övertagandet av kostnadsansvaret för läkemedelssubventioner från staten till landstingen år 1998.

⁴Justerat sparande erhålls genom att föra slutavräkningen av kommunalskattemedel till det år den avser.

Den ökning av skatteinkomsterna som följer av den förbättrade ekonomiska utvecklingen samt de ökade statsbidragen ger utrymme för en ökning av de kommunala konsumtionsutgifterna. I fasta priser beräknas dessa öka med i genomsnitt drygt 1 procent per år under åren 1999–2002. Nedgången i ökningstakten mot slutet av perioden beror bl.a. på en nedgång av antalet platser inom Kunskapslyftet. Jämfört med bedömningen i 1999 års ekonomiska vårproposition har den reala konsumtionsökningen reviderats upp med 0,7 procentenheter år 1999 och med 0,2 procentenheter år 2000. Antalet anställda beräknas under perioden öka med i genomsnitt 13 500 personer per år.

Det finansiella sparandet beräknas förbättras kraftigt under åren 1999 och 2000. Det höga finansiella sparandet nästa år förklaras av en slutavräkning om ca 7,5 miljarder kronor avseende 1999 års kommunalskattemedel. Om slutavräkningen förs till inkomståret 1999 uppvisar sparandet en jämnare utveckling. Det finansiella sparandet bedöms för perioden ligga på en nivå som krävs för att sektorn som helhet bör klara kravet på ekonomisk balans.

2.3.5 Regeringens slutsatser

Genom den framgångsrika ekonomiska politiken har det varit möjligt att ge kommuner och landsting ett betydande ekonomiskt tillskott i form av

ökade generella statsbidrag under de senaste åren. Med den kraftigt ökade tillväxten förbättras också kommunsektorns ekonomi genom att skatteunderlaget stärks. I förhållande till bedömningen i den ekonomiska vårpropositionen beräknas kommunernas och landstingens skatteintäkter för år 1999 stiga med ca 3 miljarder kronor. För åren 2000 och 2001 beräknas de preliminära skattemedlen öka med ca 4 miljarder kronor vardera året jämfört med vårpropositionen. I dessa belopp ingår inte slutavräkningar och effekterna av första steget av den inkomstskattereform som inleds år 2000.

För nästkommande år föreslår regeringen, i enlighet med vad som tidigare aviserats, att statsbidragen höjs med 4 000 miljoner kronor. Den reglering som görs av effekterna på de kommunala skatteintäkterna till följd av den föreslagna skattereformen som inleds år 2000 innebär att statsbidrag motsvarande 4 800 miljoner kronor växlas mot skatteinkomster för kommuner och landsting.

Regeringen bedömer att det finns behov av att ytterligare 1 000 miljoner kronor tillförs vården och omsorgen redan år 2001 utöver de sammanlagt 8 000 miljoner kronor som under åren 2002-2004 kommer att tillföras dessa verksamheter genom den s.k. försvarsuppgörelsen.

De ökade inkomsterna ger bra förutsättningar för en fortsatt gynnsam sysselsättningsutveckling inom sektorn samt en positiv utveckling av verksamheterna. Med hänsyn till de resurser som tillförs sektorn förutsätter regeringen att kommuner och landsting är mycket restriktiva med att höja sin skattesats de kommande åren.

Utvecklingen inom kommunsektorn har även stärkts av det omfattande omstruktureringsarbete som bedrivits i sektorn. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det nu finns goda möjligheter för merparten av kommunerna och landstingen att klara balanskravet år 2000, och att den kommunala verksamheten och sysselsättningen kan fortsätta att utvecklas positivt. Därmed kan de ökade behov som följer av den demografiska utvecklingen tillgodoses.

Regeringen gör bedömningen att det även under de närmaste åren finns behov av särskilda medel för kommuner och landsting med en särskilt svår ekonomisk situation. De medel som avsätts framöver för bidrag till särskilda insatser behövs både för att stödja kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet och för att stödja kommuner och landsting som av andra

yttre strukturella orsaker har svårt att nå balans i ekonomin.

2.4 Anslag

A1 Generellt statsbidrag till kommuner och landsting

Tabell 2.3

Tusental kronor

1998	Utfall	74 904 530	Anslags- sparande	13 870
1999	Anslag	78 680 000	Utgifts- prognos	78 655 757
2000	Förslag	78 003 500		
2001	Beräknat	81 529 000		
2002	Beräknat	82 549 000		

Syftet med bidraget är att utgöra ett allmänt finansiellt stöd till verksamhet i kommuner och landsting. Bidraget är dessutom ett instrument för att genomföra ekonomiska regleringar mellan staten och kommuner respektive landsting. Anslaget fördelas i relation till kommunens eller landstingets invånarantal. En mindre del av bidraget till kommuner fördelas dessutom under åren 1997-2000 utifrån åldersbaserade kriterier.

För att underlätta för kommuner och landsting att klara det lagstadgade balanskravet, för att fortsätta värna kvaliteten i skolan, vården och omsorgen och för att minska behovet av att höja kommunalskatterna, föreslår regeringen att de generella statsbidragen till kommuner och landsting höjs med 3 900 miljoner kronor år 2000, varav 2 240 miljoner kronor tillförs kommunerna och 1 660 miljoner kronor tillförs landstingen.

Samtidigt föreslår regeringen att den beräknade ökningen om 4 800 miljoner kronor av kommunernas och landstingens skatteinkomster som följer av de förslagna förändringarna i inkomstbeskattningen för år 2000 regleras genom en reducering av det generella statsbidraget till kommuner och landsting med motsvarande belopp. För kommunerna föreslås bidraget reduceras med 3 250 miljoner kronor och för landstingen med 1 550 miljoner kronor för år 2000.

Regleringar enligt finansieringsprincipen

Med anledning av att riksdagen fattat ett principbeslut om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan (prop. 1995/96:80, bet. 1995/96:KU12, rskr. 1995/96:84) får kommu-

nera minskade kostnader till följd av att deras medverkan vid de kyrkliga valen upphör. Sänkningen av kostnadsnivån för de borgerliga kommunerna har beräknats till ca 12 miljoner kronor. Med anledning härav minskas det generella bidraget till kommunerna från år 2000 med 12 miljoner kronor.

I prop. 1998/99:105 finns förslag inom utgiftsområdet 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg som innebär att för elev, vid för svårt rörelsehindrade ungdomar speciellt anpassad (Rh-anpassad) gymnasieutbildning, införs en skyldighet för elevens hemkommun och hemlands-ting att erlagga ersättning för boende och omvårdnad i boendet respektive habilitering. Beräknat med utgångspunkt i nuvarande förhållanden skulle regeringen, under förutsättning att riksdagen beslutar i enlighet med propositionen, innebära att 25 miljoner kronor förs till det generella statsbidraget.

Andra förändringar som påverkar bidrags nivån

Ramen för utgiftsområdet beräknas höjas med ytterligare 4 000 miljoner kronor fr.o.m. år 2001. Regeringen återkommer senast i samband med 2000 års ekonomiska vårproposition om fördelningen av tillskotten mellan kommuner och landsting för år 2001.

Genom den s.k. försvarsuppgörelsen kommer sammanlagt 8 000 miljoner kronor att tillföras vården och omsorgen under perioden 2002-2004. Regeringen gör emellertid bedömningen att det finns behov av ytterligare resurser till vård och omsorg. Mot den bakgrunden avser regeringen att förslå att ytterligare 1 000 miljoner kronor tillförs vården och omsorgen redan år 2001.

För att bidra till finansieringen för att stegvis genomföra en allmän förskola och maxtaxa i barnomsorgen förs medel från detta utgiftsområde till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning. År 2001 överförs 1 700 miljoner kronor och år 2002 överförs 1 290 miljoner kronor i detta syfte.

Tabell 2.4 Anslagsnivå för generellt statsbidrag till kommuner och landsting

Miljoner kronor

	Kommuner			Landsting			Kommuner och landsting	
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2001	2002
Anslagsnivå 1999	59 976	59 976	59 976	18 704	18 704	18 704	78 680	78 680
Fordonsskatt	50	50	50	50	50	50	100	100
Tillfällig överföring till Uo 25 A2	-20							
Överföring från Uo 25 A2								400
<i>Regleringar enligt finansieringsprincipen</i>								
Vårdnad, umgänge, boende	-4	-4	-4				-4	-4
Lärarpensioner	160	340	550				340	550
Vårdartjänster		25	25				25	25
Stat/kyrka reformen	-12	-12	-12				-12	-12
<i>Övrigt</i>								
Minskning pga effekter av skatteförslag	-3 250	-3 250	-3 250	-1 550	-1 550	-1 550	-4 800	-4 800
Tillskott ¹ invånarrelaterat	1120	1120	1120	1 660	1 660	1 660	2 780	2 780
Tillskott ¹ åldersrelaterat	1120	1120	1120				1120	1120
Tillskott år 2001 ²							4 000	4 000
Tillskott till vård och omsorg ²							1 000	1 000
Överföring till Uo16							-1 700	-1 290
Summa	59 140	59 365	59 575	18 864	18 864	18 864	81 529	82 549

¹ Fördelningen mellan kommuner och landsting år 2001 och 2002 är preliminär. Nuvarande bestämmelser om åldersrelaterade bidrag gäller för åren 1997-2000. Bidragstekniskt görs samma fördelning för år 2001 och 2002 som för år 2000.

² Regeringen avser att återkomma senast i samband med 2000 års ekonomiska vårproposition med fördelning av de aviserade tillskotten på 4 000 miljoner kronor och 1 000 miljoner kronor år 2001.

Regeringen föreslår i denna proposition att fordonsskatten för bussar höjs år 2000. Kommuner och landsting bör kompenseras genom att statsbidragen ökas med 100 miljoner kronor i enlighet med prop. 1997/98:56, varav 50 miljoner kronor tillförs kommunerna och 50 miljoner kronor tillförs landstingen. Regeringen avser att följa utvecklingen inom kollektivtrafiken med avseende på effekterna av den föreslagna fordonsskattehöjningen.

I enlighet med lagen (1996:1061) om minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997–1999 kommer under år 1999 sammanlagt 20,5 miljoner kronor att hållas inne för de kommuner som höjde skatten inför år 1999. Det utrymme som därmed skapas används för att öka resurserna för särskilda insatser i vissa kommuner och landsting år 2000.

Regeringens överväganden

Mot bakgrund av ovanstående föreslår regeringen att det för år 2000 anvisas 78 003 500 000 kronor under anslaget A1 *Generellt statsbidrag till kommuner och landsting*. För år 2001 beräknas anslaget till 81 529 000 000 kronor och för år 2002 till 82 549 000 000 kronor.

A2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting

Tabell 2.5

Tusental kronor

År	Slags	Belopp	Notering	Belopp
1998	Utfall	612 748	Anslags-sparande	857 834
1999	Anslag	974 000 ¹	Utgifts-prognos	750 000
2000	Förslag	1 091 500		
2001	Beräknat	1 771 000		
2002	Beräknat	671 000		

¹ Efter reducering med 40 miljoner kronor på tilläggsbudget i samband med den ekonomiska vårpropositionen 1999.

Syftet med anslaget för Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting är att skapa möjligheter att i rekonstruktivt syfte tillfälligt bistå kommuner och landsting som på grund av speciella omständigheter kan hamna i en särskilt svår ekonomisk situation. På statsbudgeten anvisades för år 1999 1 014 miljoner kronor på anslaget. Riksdagen har på tilläggsbudget i samband

med den ekonomiska vårpropositionen 1999 beslutat om en engångsvis minskning av anslaget med 40 miljoner kronor. I utgiftsprognosen har hänsyn tagits till ett begränsningsbelopp på anslaget på 950 miljoner kronor för innevarande år.

Regeringen har från år 1996 och fram till nu tagit emot 89 ansökningar om bidrag för särskilda insatser från kommunerna och fem ansökningar från landstingen. Efter prövning av varje särskilt fall har regeringen fattat beslut om bidrag till 13 kommuner. De kommuner som beviljats bidrag efter särskild ansökan har en svår ekonomisk situation där ett flertal faktorer ofta samverkar. Flertalet har en negativ befolkningsutveckling. Den höga arbetslösheten har inneburit höga kostnader för socialbidrag. De har i allmänhet genomfört ett antal åtgärder för att minska underskotten i verksamheten, men ekonomin visar ändå på en negativ trend. Flera har tillskjutit stora belopp till bostadsföretagen vilket ytterligare försämrat en redan svag kommunal ekonomi. Bidrag har även lämnats till Trosa kommun, som efter jordskredet i Vagnhärad drabbats av mycket stora kostnader vilket innebar att kommunen av detta skäl inte kunde klara en ekonomi i balans.

Regeringen har i enlighet med riksdagens beslut inrättat en särskild delegation (Bostadsdelegationen) för att från och med den 1 juli 1998 tillfälligtvis hantera frågor om stöd till kommuner med övermäktiga åtaganden för bostaden (prop. 1997/98:119, bet. 1997/98:BoU10, rskr. 1997/98:306). Fram till början av september 1999 har Bostadsdelegationen tagit emot 72 ansökningar. Av dessa har 41 överlämnats från regeringen. Delegationen har träffat överenskomelser om stöd med 15 kommuner, 10 ansökningar har avslagits och förhandlingar pågår med ytterligare 25 kommuner. I de fall bidrag beviljats av Bostadsdelegationen har förutsättningarna för detta reglerats genom ett särskilt avtal med varje enskild kommun. I avtalen regleras bland annat hur en rekonstruktion av bostadsbolag eller bostadsrättsföreningar skall ske och de förutsättningar i övrigt som skall gälla, exempelvis vilka medel som kommunen själv måste bidra med. En utgångspunkt när det gäller omstruktureringsåtgärder, t.ex. rivningar, som vidtas med stöd från Bostadsdelegationen är självfallet att de inte får motverka de nationella miljö kvalitetsmål som riksdagen har antagit.

För år 2000 föreslår regeringen att anslaget ökas med 117,5 miljoner kronor. I detta belopp ingår en tillfällig förstärkning för år 2000 med

20,5 miljoner kronor motsvarande det belopp som hålls inne för de kommuner som höjde skatten inför år 1999.

Regeringen bedömer att Bostadsdelegationen år 2000 bör tillföras 600 miljoner kronor. Inom denna ram finansieras även Bostadsdelegationens förvaltningskostnader.

Regeringen har gett ett tillfälligt bidrag under två år för förebyggande hiv/aidsverksamhet i storstadsområdena. Åren 1998 och 1999 fördelades 90 respektive 84 miljoner kronor av anslaget för särskilda insatser till vissa kommuner och landsting i storstadsområdena för förebyggande hiv/aidsverksamhet. Regeringen avser nu att det tillfälliga bidraget skall utgå även år 2000 med 84 miljoner kronor. Detta bidrag till kommuner och landsting skall kunna användas såväl för deras egen verksamhet som för verksamhet de bedriver i samarbete med de frivilliga organisationerna eller för stöd till dessa. Mot bakgrund av den utvärdering som Folkhälsoinstitutet genomfört på regeringens uppdrag kommer regeringen att överväga statens insatser inom detta område.

Regeringen avser att för år 2001 engångsvis höja anslaget med 700 miljoner kronor, utöver vad som tidigare aviserats.

Regeringens överväganden

Mot bakgrund av ovanstående föreslår regeringen att det för år 2000 anvisas 1 091 500 000 kronor under anslaget A2 *Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting*. För åren 2001 och 2002 beräknas anslaget till 1 771 000 000 kronor respektive 671 000 000 kronor.

För år 2000 avser regeringen att fördela 84 000 000 kronor av anslaget A2 *Bidrag för särskilda insatser i vissa kommuner och landsting* till kommuner och landsting i storstadsområdena för förebyggande hiv/aidsverksamhet.

Till detta kommer de medel som efter en försäljning av statens aktier i Haninge Holding AB redovisas mot anslaget (avsnitt 2.5.1).

A3 Statligt utjämningsbidrag till kommuner och landsting

Tabell 2.6

Tusental kronor

1998	Utfall	21 266 259	Anslags- sparande	
1999	Anslag	21 270 000	Utgifts- prognos	20 526 423
2000	Förslag	18 571 000		
2001	Beräknat	18 571 000		
2002	Beräknat	18 571 000		

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

Den andra delen i utjämningsystemet, kostnadsutjämningen, utjämnar för strukturella kostnadsskillnader. Kommuner och landsting som har en ogynnsam kostnadsstruktur får ett bidrag. De som har en gynnsam struktur får betala en avgift.

Utgjämningssystemet medförde stora bidragsförändringar för många kommuner och landsting när det infördes år 1996. För att dämpa effekten av omläggningen finns särskilda införanderegler.

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

Riksdagen har antagit regeringens förslag om vissa förändringar i det kommunala utjämningsystemet (prop. 1998/99:89, bet. 1998/99:FiU25, rskr. 1998/99:253). Förändringarna, som träder i kraft år 2000, berör delar av kostnadsutjämningen samt de särskilda införandereglerna. Förändringarna samt en uppdatering av bakgrundsdata medför att omslutningen i utjämningsystemet, dvs. både bidrag respektive avgift, beräknas

minska med 2 849 miljoner kronor. Siffrorna är preliminära. De definitiva siffrorna föreligger vid årsskiftet 1999/2000. Till detta kommer effekten av de förslagna förändringarna i inkomstbeskattningen, vilket beräknas öka omslutningen i utjämningsystemet med 150 miljoner kronor.

Regeringen har i juni 1999 beslutat att tillsätta dels en delegation med uppgift att följa upp och utvärdera delar av utjämningsystemet (dir. 1999:57), dels en expertgrupp för att utreda möjligheterna att förenkla utjämningsystemet och att göra systemet mer stabilt (dir. 1999:58). Delegationen och expertgruppen skall redovisa sina uppdrag till regeringen senast den 30 november 2000.

En utredare skall utarbeta ett förslag till utformning av ett statsbidrag för utjämnning mellan kommuner av kostnader för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Målsättningen är att förslag ska kunna presenteras i 2000 års ekonomiska vårproposition. Utredaren biträds av en arbetsgrupp bestående av företrädare för Finansdepartementet, Socialdepartementet, Socialstyrelsen och Svenska Kommunförbundet.

Regeringens överväganden

Regeringen föreslår att det för år 2000 anvisas 18 571 000 000 kronor under anslaget A3 *Statligt utjämningsbidrag till kommuner och landsting*. För åren 2001 och 2002 beräknas anslaget till 18 571 000 000 kronor för respektive år.

A4 Bidrag till Rådet för kommunal redovisning

Tabell 2.7

Tusental kronor

1998	Utfall	700	Anslags- sparande	
1999	Anslag	700	Utgifts- prognos	700
2000	Förslag	700		
2001	Beräknat	700		
2002	Beräknat	700		

Syftet med bidraget är att vara ett ekonomiskt stöd till Rådet för kommunal redovisning, som är en ideell förening för normbildning i redovisningsfrågor för kommuner och landsting. Rådets

uppgift är att främja och utveckla god redovisningssed i enlighet med lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Medlemmar i rådet är staten, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Regeringens överväganden

Nivån på anslaget följer av regeringens avtal med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet som redovisades i 1999 års ekonomiska vårproposition. Regeringen föreslår att det för år 2000 anvisas 700 000 kronor under anslaget A4 *Bidrag till Rådet för kommunal redovisning*. För åren 2001 och 2002 beräknas anslaget till 700 000 kronor för respektive år.

2.5 Övriga kommunala frågor

2.5.1 Försäljning av aktier i Haninge Holding AB

Regeringens förslag: Staten säljer, efter utnyttjande av köption, aktierna i Haninge Holding AB till Venantius AB. En del av fastighetsbeståndet i det av holdingbolaget ägda bostadsföretaget Haninge Bostäder AB avvecklas. Försäljningsinkomsterna redovisas mot anslaget A2 *Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting*.

Skälen för regeringens förslag: I samband med 1994 års kompletteringsproposition bemyndigade riksdagen regeringen (prop.1994/95:150, bilaga 7, bet 1994/95:FiU19, rskr. 1994/95:416) att bevilja Haninge kommun ett särskilt bidrag om 850 miljoner kronor för att lösa kvarvarande skulder i Bostadsstiftelsen Haningehem. Även lånevillkoren för ett befintligt statligt lån ändrades och statsbudgeten belastades därmed med ytterligare ca 55 miljoner kronor. Fastigheterna i Haningehem överläts till Haninge Bostäder AB. Alla aktier utom en i Haninge Bostäder AB överläts av kommunen till det för ändamålet bildade Haninge Holding AB som i sin tur ägs av en stiftelse stiftad av Svenska Kommunförbundet.

Regeringen uttalade att avsikten var att en vidareförsäljning av Haninge Bostäder AB skulle

ske vid en tidpunkt som kunde bedömas lämplig utifrån fastighetsmarknadens utveckling. Det sades vidare att det överskott som uppstår vid en försäljning skulle tillfalla staten. Mot bakgrund av hur bidraget till Haninge kommun finansierades ansåg regeringen att ett överskott som kunde uppstå för staten vid en vidareförsäljning av det holdingbolag som då bildades skulle återföras till kommunsektorn. Det belopp om sammanlagt drygt 900 miljoner kronor som tillfördes Haninge kommun utbetalades från anslaget Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting. Detta anslag tillkom genom att delvis ta i anspråk den för år 1995 förutskickade kompensationen till kommunsektorn avseende den allmänna löneavgiften för att finansiera medlemskapet i EU.

Regeringen gör nu bedömningen att en vidareförsäljning av Haninge Bostäder AB kan ske. För att möjliggöra för Haninge kommun att i framtiden återförvärva en del av bostadsföretaget föreslår regeringen att försäljningen sker i två steg. Detta sker genom att staten i ett första steg utnyttjar den köpoption i Haninge Holding AB som ger staten rätt att före den 30 juni 2010 förvärva alla aktierna i holdingbolaget. Priset härför uppgår till 100 000 kronor plus en årligen beräknad avkastning om 11 procent, enligt avtal. Medel från anslaget A2 *Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting* används för att övergångsvis finansiera förvärvet. I ett andra steg säljer staten aktierna vidare till Venantius AB till ett försiktigt bedömt marknadsvärde med ledning av extern värdering. De fastigheter i företaget som inte ingår i den del som Haninge kommun skall kunna återförvärva avvecklas därefter. Det överskott som kan uppkomma vid såväl avvecklingen av dessa fastigheter som vid en framtida försäljning av den kvarstående delen av beståndet delas ut till staten efter avdrag för de omkostnader som uppstår för Venantius AB. En väsentlig del av de medel som motsvarar det särskilda bidraget till Haninge kommun bedöms kunna återvinnas på detta sätt.

Enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten skall en försäljningsinkomst av detta slag redovisas mot en inkomsttitel om inte riksdagen beslutar annat (30 §). Vidare skall en utdelningsinkomst som beräknas av riksdagen redovisas mot en inkomsttitel (9 §). Med avsteg från de normala förfarandena förelår regeringen att försäljningsinkomsterna vid försäljningen till Venantius AB och utdelning av det överskott som kan uppkomma vid avvecklingen av fastigheter i stället redovisas mot anslaget A2 *Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting* eftersom bidraget till Haninge kommun utbetalats från detta anslag. Medlen kan på så sätt, i enlighet med vad regeringen tidigare aviserat, återföras till kommunsektorn.

2.5.2 Översyn av kommunkontosystemet för återbetalning av moms

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 1999 (prop. 1998/99:1) att en översyn av systemet med kommunkonton för återbetalning av ingående moms till kommuner och landsting skulle göras och i oktober 1998 beslutade regeringen om direktiven för utredningen (dir. 1998:93). Enligt direktiven skall utredaren analysera och så långt det är möjligt förklara orsakerna till den kraftiga ökningen av omslutningen i systemet. Denna analys har under mars 1999 redovisats i ett delbetänkande från utredningen.

Utredaren skall vidare analysera den omfördelning som sker mellan kommuner respektive landsting till följd av den gemensamma finansieringen. En viktig fråga att analysera är effekterna av den kommunala finansieringen mot bakgrund av de ökade utbetalningarna från systemet. Utöver detta skall utredaren bl.a. utvärdera om systemet fyller det egentliga syftet, dvs. att i mervärdesskattehänseende likställa kommunal verksamhet som bedrivs i egen regi med verksamhet som upphandlas externt. Dessa delar av uppdraget skall rapporteras senast i oktober 1999.