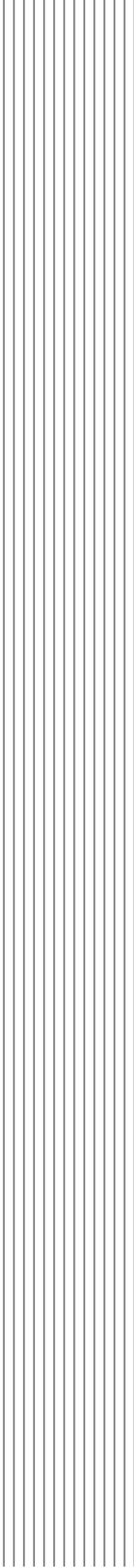


# 9

# Kommunal ekonomi



## 9 Kommunal ekonomi

### 9.1 Viktiga förändringar

Den samhällsekonomiska utvecklingen under de senaste åren, med stark tillväxt och ökad sysselsättning, har inneburit att de ekonomiska förutsättningarna för kommuner och landsting har förbättrats. Allt fler kommuner och landsting har nu en ekonomi i balans.

För att värna kvaliteten i skolan, vården och omsorgen samt för att minska behovet av att höja kommunalskatterna, har statsbidragen successivt höjts från och med 1997. Åren 1999-2001 erhåller kommuner och landsting dessutom ytterligare tillskott genom att de 200 kronor alla inkomsttagare tidigare betalat i statlig inkomstskatt tillfaller kommuner och landsting. Sammanlagt uppgår tillskotten hittills till över 25 000 miljoner kronor. Beloppet inkluderar även det särskilda stöd som utgår till vissa kommuner och landsting.

Förutom dessa bidragshöjningar görs även satsningar på den kommunala verksamheten inom andra utgiftsområden. Vid sidan av de som redovisas i avsnitt 9.4.3 görs satsningar också inom ramen för Storstadsdelegationens arbete och de lokala investeringsprogrammen.

#### *Ökad tillgänglighet i vården*

Regeringen avser att göra en särskild satsning för att förbättra tillgängligheten till behandlingar inom sjukvården. Satsningen innebär att en höjning görs av det generella statsbidraget till landstingen med 1 250 miljoner kronor från och med 2002. Som en del av finansieringen av denna satsning används 500 miljoner kronor per år 2002 och 2003 från anslaget 91:2 *Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting*.

Från och med 2002 tillförs det generella statsbidraget till landstingen 400 miljoner kronor från de s.k. Dagmarpengarna inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg.

#### *Ett särskilt statsbidrag för befolkningsminskning*

Regeringen bedömer att ytterligare 200 miljoner kronor per år bör tillföras utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner 2003 och 2004 för ett särskilt statsbidrag till kommuner och landsting med befolkningsminskning. Regeringen avser att återkomma med förslag till hur stödet skall utformas.

#### *Särskilt stöd till vissa kommuner och landsting*

Behovet av särskilt stöd till vissa kommuner och landsting kvarstår. Även om förutsättningarna förbättrats för sektorn som helhet, finns det fortfarande ett antal kommuner och landsting som har ekonomiska problem. Bland dessa återfinns kommuner och landsting med en minskande befolkning.

#### *Den kommunala finansieringsprincipen*

Regeringen har tillsammans med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att diskutera processfrågor avseende tillämpningen av den kommunala finansieringsprincipen. Regeringen avser att återkomma med en redogörelse för resultatet av detta arbete.

#### *Äldre och handikappade*

Regeringen avser att under 2001 lämna en proposition med förslag om förbehållsbelopp inom äldreomsorgen. Frågan om en s.k. maxtaxa inom äldreomsorgen bereds vidare.

Vidare avser regeringen att under 2001 lämna en proposition med förslag om ett försörjningsstöd för äldre. Stödet skall minska behovet av socialbidrag för äldre, främst invandrare utan rätt till pension.

### *Återbetalning av mervärdesskatt (kommunkontosystemet)*

Ett antal problem har konstaterats när det gäller kommunkontosystemet. Det gäller bland annat systemets omfördelande effekter, dess belastning på den kommunala ekonomin, brister vad gäller neutralitet samt vissa kontrollfrågor. För att belysa dessa frågor har en rad utredningsinsatser initierats.

Regeringen har också tillsatt en intern arbetsgrupp med uppgift att se över systemet som helhet. Utgångspunkten är bland annat att föreslå alternativa lösningar till dagens system, i syfte att minimera de omfördelande effekter som dagens system har samtidigt som konkurrensneutraliteten bibehålls mellan verksamhet som bedrivs i egen regi och verksamhet som bedrivs på entreprenad.

För att lösa problemen kring kommunkontosystemet avser regeringen att återkomma i budgetpropositionen för 2002 med förslag till nytt system för de kommunala momsavdragen. Regeringen kommer därvid överväga lösningen med en statlig finansiering av systemet och samtidigt reducera nivån på de generella statsbidragen till kommunerna och landstingen. Det är regeringens målsättning att ett nytt system skall kunna introduceras från den 1 januari 2002.

## 9.2 Utvecklingen inom den kommunala sektorn

Regeringen överlämnar samtidigt med denna proposition en skrivelse till riksdagen om utvecklingen i den kommunala sektorn (skr. 2000/2001:102). Skrivelsen är ett underlag för en samlad bedömning av den finansiella utvecklingen i kommuner och landsting samt av resursutnyttjandet och måluppfyllelsen i de kommunala verksamheterna. I det följande redovisas en sammanfattning av skrivelsen.

### 9.2.1 Den kommunala ekonomin

Det övergripande målet för den kommunala ekonomin är enligt kommunallagen (8 kap. 1 §) att kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.

Antalet kommuner och landsting som redovisar positiva resultat har ökat under de senaste åren. År 2000 redovisar enligt preliminära uppgifter 177 av 289 kommuner ett positivt resultat (årets resultat), en ökning med 72 kommuner sedan föregående året. Av de 20 landstingen redovisar 6 ett positivt resultat, en ökning med 4 landsting sedan 1999.

Flera av de kommuner och landsting som redovisar negativa resultat kommer att återropa s.k. synnerliga skäl för att inte behöva återställa det egna kapitalet. Även det sammanlagda resultatet för kommuner och landsting har förbättrats. Landstingen redovisar dock fortfarande sammanlagt ett negativt resultat. Medan soliditeten för kommunerna har legat på en tämligen stabil nivå under senare år, har soliditeten för landstingen försämrats.

Årets resultat påverkas även av extraordinära poster, t.ex. realisationsvinster och -förluster, vilket kan försvåra jämförelser mellan åren. I tabell 9.1 redovisas därför resultatutvecklingen för kommuner respektive landsting exklusive extraordinära poster.

**Tabell 9.1 Resultat före extraordinära poster i kommuner och landsting 1995-2000**

*Miljarder kronor*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000 <sup>1</sup>
Kommuner	-0,7	-6,5	-4,9	-2,8	-2,5	5,3
Landsting	-2,7	-3,5	-4,0	-5,1	-5,1	-3,9

<sup>1</sup>Preliminära uppgifter

Källor: Statistiska centralbyrån och Landstingsförbundet

Resultat för den samlade verksamheten på koncernnivå, dvs. inklusive kommunala företag, försämrades från 9,6 miljarder kronor 1998 till 1,3 miljarder kronor 1999. Exkluderas extraordinära poster förbättrades emellertid resultatet med 0,6 miljarder kronor.

Kommunernas borgensförbindelser gentemot de kommunala företagen har minskat under senare år till 170 miljarder kronor 1999, varav 86 procent avsåg kommunala företag.

Efter att en minskning 1990-1997 har antalet anställda i kommuner och landsting därefter ökat, även om ökningstakten nu har bromsats upp. Sysselsättningsutvecklingen påverkas även

av att kommuner och landsting köper externa tjänster i ökad utsträckning.

### 9.2.1 De kommunala verksamheterna

#### *Hälso- och sjukvård*

Målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen.

Antalet läkarbesök uppgick 1999 till 25,5 miljoner, ungefär detsamma som föregående år. Antalet vårdplatser inom somatisk vård har fortsatt att minska, bl.a. som en följd av en mer behandlingsintensiv vård.

Primärvårdens kapacitet bedöms som otillräcklig, vilket leder till problem med tillgänglighet, kvalitet och samordning. Brister förekommer i samverkan mellan olika huvudmän inom sjukvården och mellan sjukvården och äldreomsorgen.

Köerna i vården har ökat samtidigt som produktionen har ökat. Genom den medicinskt tekniska utvecklingen kan behandlingar sättas in vid tidigare indikationer och vid allt högre ålder.

Antalet anmälningar till hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd var under 2000 oförändrat. Trots att antalet anmälningar har ökat under hela 1990-talet, har antalet påföljder varit i stort sett oförändrat.

#### *Äldreomsorg*

Den som inte själv kan tillgodose sina behov har rätt till bistånd t.ex. i form av hjälp i hemmet eller särskilt boende.

Det bedrivs mycket bra äldreomsorg i många kommuner. Andelen som erhåller äldreomsorg har dock minskat under 1990-talet. Hjälpens riktas alltmer till dem som har störst behov, ofta ensamstående och personer i hög ålder. Anhöriga har fått ta ett växande ansvar och ett ökande antal äldre köper tjänster.

Vissa förbättringar har skett inom områden där brister tidigare har uppmärksammats. Av nya studier framgår dock att många kommuner har brist på platser i särskilda boendeformer. Detta medför att personer som fått bifallsbeslut får vänta på verksställighet och att personer som bedöms ha behov får avslag på ansökningar om plats i särskilt boende.

#### *Handikappomsorg*

Målet för handikappomsorgen är bl.a. att samhället skall utformas så att människor med funk-

tionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet och får samma levnadsvillkor som den övriga befolkningen. Såväl Socialstyrelsen som Handikappsombudsmannen konstaterar att personer med funktionshinder har sämre levnadsvillkor än andra.

Länsstyrelsernas tillsyn visar att det förekommer att personer får avslag på sin ansökan om bistånd på grund av bristande resurser trots att behov av stöd föreligger. Flera utvärderingar visar också att huvudmännen inte alltid verkställer gynnande domar.

Variationen i kommunernas servicenivå i ordinarie boende enligt socialtjänstlagen har minskat när det gäller de högsta servicenivåerna.

#### *Individ- och familjeomsorg*

Genom ekonomiskt bistånd i form av försörjningsstöd (socialbidrag) skall den som på egen hand inte kan få sina behov tillgodosedda tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Såväl antalet bidragshushåll som kostnaderna för socialbidrag fortsätter att minska. Även antalet hushåll med långvarigt socialbidragstagande har minskat. Den huvudsakliga orsaken bakom denna utveckling är det förbättrade arbetsmarknadsläget. Antalet personer som fortsätter att vara bidragsberoende minst två år i rad minskade 1998 för första gången sedan 1990. Minskningen har fortsatt 1999. Trots detta har den genomsnittliga bidragstiden ökat och uppgick 1999 till 5,8 månader.

#### *Förskola*

Behovstäckningen inom förskolan är god i större delen av landet för barn till föräldrar som förvärvsarbetar eller studerar, men något sämre för barn till föräldrar som är arbetslösa eller föräldralediga. Antalet inskrivna barn minskade under 2000 beroende på minskande årskullar. Andelen inskrivna barn fortsätter emellertid att öka och uppgick 2000 till 76 procent.

Avgiftsfinansieringsgraden inom förskolan fortsätter att öka och uppgick 1999 till 18 procent för riket i genomsnitt.

#### *Skola för barn och ungdom*

Förskoleklassen är en egen skolform för sexåringar. Antalet inskrivna i förskoleklassen minskade något mellan 1999 och 2000. Andelen inskrivna låg kvar på 93 procent.

Antalet elever i grundskolan ökade läsåret 2000/01. Andelen elever som går ut grundskolan med behörighet att läsa ett nationellt program på

gymnasieskolan har minskat något jämfört med föregående läsår och uppgick våren 2000 till ca 90 procent.

Andelen elever som fullföljde gymnasieskolan läsåret 1999/2000 ökade med 4 procentenheter jämfört med läsåret innan. Samtidigt minskade andelen elever som var behöriga till universitets- och högskolestudier med 3,2 procentenheter till 80,3 procent.

Antalet elever i särskolan fortsätter att öka. Sedan hösten 1995 har antalet elever ökat med 40 procent jämfört med ca 10 procents ökning inom grundskolan.

### Vuxenutbildning

Omfattningen av den kommunala vuxenutbildningen var som störst läsåret 1998/99. Den gymnasiala vuxenutbildningen ökade kraftigt som en följd av kunskapslyftet, som inleddes den 1 juli 1997. Antalet studerande minskade emellertid med 5 procent läsåret 1999/2000 jämfört med föregående läsår.

Under läsåret 1999/2000 slutförde närmare 75 procent av kursdeltagarna sina kurser. Kursavbrotten inom den gymnasiala vuxenutbildningen har legat på ungefär samma nivå den senaste femårsperioden.

## 9.3 Förutsättningar för de närmaste åren

### Den finansiella utvecklingen i kommunsektorn

Bedömningen av kommunsektorns finansiella utveckling under de närmaste åren baseras på de förutsättningar som redovisas i bilagan Svensk ekonomi (bilaga 1). Från och med 2000 ingår inte kyrkan i kommunsektorn, som därmed utgörs av (primär-) kommuner och landsting.

Den gynnsamma utvecklingen av skatteinkomster och statsbidrag skapar ett utrymme för fortsatt ökning av de kommunala konsumtionsutgifterna.

Det höga finansiella sparandet 2001 och 2002 förklaras till stor del av höga slutavräkningar av kommunalskattemedel som betalas ut i efterhand. Dessa tillfälligt högre inkomster beräknas inte leda till ökade utgifter utan kommuner och landsting antas anpassa utgifterna till den varaktiga inkomstutvecklingen.

Konsumtionsutgifterna beräknas öka med ca 1 procent per år under 2001-2004. Bedömningen har gjorts med beaktande av kravet på ekonomisk balans i kommuner och landsting.

Det genomsnittliga kommunala skatteuttaget antas vara oförändrat efter 2001. Till en del beror de ökade skatteinkomsterna på regeländringar som påverkar skatteunderlaget, vilket regleras genom att det generella statsbidraget minskas i motsvarande grad.

Utvecklingen av kommunsektorns finanser under 2000-2004 redovisas i tabell 9.2.

**Tabell 9.2 Kommunsektorns finanser 2000-2004**

*Miljarder kronor, löpande priser*

	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Inkomster</i>	466,0	488,1	508,3	525,4	544,8
Skatter	337,5	358,4	370,9	396,7	412,5
Statsbidrag <sup>1</sup>	82,6	83,9	90,2	79,9	82,0
Övriga inkomster	45,9	45,8	47,2	48,9	50,4
<i>Utgifter</i>	463,7	481,8	505,2	524,8	545,1
Konsumtionsutg.	389,4	405,6	427,2	445,1	463,3
Volymförändring <sup>2</sup>	1,4	1,2	1,2	1,0	1,0
Övriga utgifter	74,3	76,1	78,0	79,7	81,8
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>2,3</b>	<b>6,3</b>	<b>3,1</b>	<b>0,6</b>	<b>-0,3</b>

<sup>1</sup>Statsbidragen redovisas netto efter avdrag för kommunernas och landstingens tillskott till det kommunala momssystemet samt exklusivt det kommunala utjämningsystemet.

<sup>2</sup>Årlig procentuell förändring i fasta priser.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

### Utvecklingen i enskilda kommuner och landsting

I syfte att kartlägga hur kommunerna och landstingen själva bedömer att ekonomin kommer att utvecklas under de närmaste åren genomförde Statistiska centralbyrån (SCB) på uppdrag av Finansdepartementet i december 2000 en enkätundersökning. Enkäten omfattar bl.a. budgeten för 2001 samt planerna för 2002 och 2003. För de kommuner som inte besvarat enkäten har vissa uppgifter kompletterats efter kontakt med berörda kommuner. Därutöver har uppgifter om det (preliminära) resultatet för 2000 erhållits från SCB och från Landstingsförbundet.

Kommunerna kommer enligt budgetarna för 2001 att tillsammans redovisa ett resultat (årets resultat) på 2,8 miljarder kronor. I jämförelse med årets resultat för 2000 innebär detta en försämring med 6,4 miljarder kronor. Kommunerna redovisade stora extraordinära intäkter 2000.

Landstingen har för 2001 budgeterat ett sammanlagt årets resultat på -0,4 miljarder kronor, vilket är en förbättring med 3,5 miljarder kronor jämfört med årets resultat för 2000. Till en del beror denna förbättring på skattehöjningar i vissa landsting.

I tabell 9.3 redovisas årets resultat för kommuner respektive landsting 2000-2003. I regel budgeterar kommuner och landsting inte för extraordinära kostnader och intäkter.

**Tabell 9.3 Årets resultat i kommuner och landsting 2000-2003**

*Miljarder kronor*

	2000 <sup>1</sup>	2001	2002	2003
Kommuner	9,2	2,8	3,1	4,8
Landsting	-3,9	-0,4	0,4	1,2

<sup>1</sup>Preliminära uppgifter

Källor: Statistiska Centralbyrån och Landstingsförbundet

För 2001 har 28 av 289 kommuner budgeterat ett negativt resultat. Av de 20 landstingen räknar 6 stycken med ett negativt resultat i budgeten för 2001.

Åren 2002 och 2003 kommer enligt enkäten antalet kommuner och landsting med negativa resultat att minska ytterligare.

### 9.3.3 Sammanfattande bedömning

Resultatutvecklingen för kommunsektorns som helhet bedöms ligga på en sådan nivå att flertalet kommuner och landsting bör klara balanskravet med de förutsättningar som antas för de närmaste åren.

Det finns dock en stor spridning i resultatet mellan enskilda kommuner och landsting. För vissa kommuner och landsting krävs besparingar om balanskravet skall klaras.

För sektorn som helhet bedöms det finansiella utrymmet vara tillräckligt. Vissa kommuner och landsting kan komma att behöva ett särskilt stöd för att klara balanskravet och bibehålla en godtagbar servicenivå i verksamheterna. Medel bör därför finnas tillgängliga för ett sådant stöd.

Regeringens avsikt med de senaste årens statsbidragshöjningar, har varit att i första hand ge tillskott till skolan, vården och omsorgen. Den nationella handlingsplanen för vården innebär ett ytterligare tillskott till vården. Därtill kommer nu den särskilda satsning som görs på skolan under de närmaste åren. Kommuner och landsting har dock fortfarande kvar huvudansva-

ret för att prioritera mellan enskilda verksamheter. De särskilda satsningar som nu görs under en begränsad period skall ses mot bakgrund av detta, och de medel som under några år utgår till skolan kommer därför att så småningom överföras till det generella statsbidraget.

## 9.4 Satsningar på kommuner och landsting

### Höjda statsbidrag

För att värna kvaliteten i skolan, vården och omsorgen och för att minska behovet av att höja kommunalskatterna, har nivån på statsbidragen inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner successivt höjts med närmare 24 000 miljoner kronor från och med 1997.

Ramen för utgiftsområdet höjdes med 950 miljoner kronor för 2001 i samband med den nationella handlingsplanen för vården. Sammantaget tillförs det generella statsbidraget till kommuner och landsting närmare 9 000 miljoner kronor 2001-2004. Åren 2002-2004 avsätts 7 miljoner kronor per år av de s.k. "vårdmiljarderna" som tillförts det generella statsbidraget till kommuner och landsting till insatser utanför utgiftsområde 25, i enlighet med överenskommelsen mellan regeringen, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Den särskilda satsningen för att förbättra tillgängligheten till behandling inom sjukvården innebär att det generella statsbidraget till landstingen höjs med 1 250 miljoner kronor från och med 2002. Åren 2002 och 2003 överförs med anledning av detta 500 miljoner kronor vardera året från anslaget 91:2 *Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting* till anslaget 91:1 *Generellt statsbidrag till kommuner och landsting*. Det innebär att ramen för utgiftsområdet ökar med 750 miljoner kronor 2002 och 2003 samt med 1 250 miljoner kronor från och med 2004.

En tillfällig höjning med 700 miljoner kronor gjordes 2001 av bidraget till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting.

Regeringen bedömer att 200 miljoner kronor per år bör avsättas 2003 och 2004 till ett särskilt statsbidrag till kommuner och landsting med befolkningsminskning.

Till detta kommer vissa tillskott till kommuner och landsting inom andra utgiftsområden

(avsnitt 9.4.3) samt ett tillskott om ca 1 300 miljoner kronor per år 1999-2001 i form av extra skatteintäkter. De 200 kronor som samtliga inkomsttagare tidigare betalat i statlig inkomstskatt, tillfaller dessa år kommuner och landsting.

Från och med 2003 minskas det generella statsbidraget till kommunerna med 305 miljoner kronor till följd av införandet av ett äldreomsorgsbidrag, vilket minskar kommunernas socialbidragskostnader. År 2003 förs dessutom ett en-

gångsbelopp om 310 miljoner kronor från anslaget 91:2 *Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting* inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner till utgiftsområde 11 Ekonomiskt trygghet vid ålderdom, som en delfinansiering av det nya äldreomsorgsbidraget. Syftet är att göra det möjligt för kommuner att 2003 återsöka vissa socialbidragskostnader för 2002.

**Tabell 9.4 Tillskott till kommuner och landsting 1997-2004**

*Miljoner kronor*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1997 års ekonomiska vårprop.	4 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000
Budgetprop. för 1998			4 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000
1998 års ekonomiska vårprop.		4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000
Budgetprop. för 1999					300	710	850	850
1999 års ekonomiska vårprop. <sup>1</sup>					2 000	2 943	4 943	5 943
Budgetprop. för 2000 <sup>2</sup>					1 650			
2000 års ekonomiska vårprop. <sup>3</sup>						500	500	500
Budgetprop. för 2001 <sup>4</sup>					500	1 500	2 500	3 500
2001 års ekonomiska vårprop.								
- ökad tillgänglighet inom sjukvården						1 250	1 250	1 250
därav finansiering inom UO 25						-500	-500	
- komp. för befolkningsminskning							200	200
- överföring till UO 11 <sup>5</sup>							-310	
"200-kronan"			1 300	1 300	1 300			
<b>Ökning jämfört med 1996</b>	<b>4 000</b>	<b>12 000</b>	<b>17 300</b>	<b>21 300</b>	<b>25 750</b>	<b>26 403</b>	<b>29 433</b>	<b>32 243</b>

<sup>1</sup>Från och med 2002 ingår även de medel som tillförs värden i samband med minskningen av försvaret.

<sup>2</sup>Omfattar den första "värdmiljarden" 2001 (950 mkr) samt en tillfällig höjning av bidraget till särskilda insatser om 700 mkr.

<sup>3</sup>Bidrag till kvalitetssäkring i förskolan under utgiftsområde 16.

<sup>4</sup>Bidrag till personalförstärkning inom skolan under utgiftsområde 16.

<sup>5</sup>Överföring till anslaget utgiftsområde 11 för att möjliggöra utbetalning till kommuner av socialbidragskostnader avseende 2002 för vissa flyktingar.

#### 9.4.2 Särskilda insatser i vissa kommuner och landsting

Regeringen bedömer att det fortfarande kommer att finnas kommuner och landsting som, på grund av speciella omständigheter, kan hamna i en särskilt svår ekonomisk situation. Därför kommer det att finnas ett behov av att avsätta medel till särskilda insatser i kommuner och landsting även för åren framöver.

##### *Uppföljning av Bostadsdelegationens ärenden*

Bostadsdelegationen hanterar ansökningar från kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet. Delegationen har 6 ärenden kvar att behandla och räknar med att avsluta arbetet med ansökningarna under 2001. De kvarstående ärendena beräknas täckas av tillgängliga medel. Vissa av de ärenden som återstår gäller helt eller delvis kommunala borgensåtaganden för bostadsrätter.

Regeringen avser att låta Bostadsdelegationen fortsätta sitt arbete även under 2002 för att kunna följa upp ingångna avtal. Uppföljningen bör även innefatta studier av hur de kommuner som sökt stöd men inte har något avtal med delegationen har hanterat sina svårigheter. Syftet är att analysera vilka effekter omfattande engångsåtgärder har på kommunernas verksamhet samt vilken inverkan avtalen och denna typ av statligt stöd har på kommunernas ekonomi och anpassningsförmåga.

Regeringen avser att återkomma avseende hur den fortsatta uppföljningen skall ske efter 2002 när Bostadsdelegationen har upphört.

##### *Uppföljning av Kommundelegationens ärenden*

Regeringen tecknade under 2000 överenskommelser med 36 kommuner och 4 landsting efter förslag från Kommundelegationen. Kommunerna och landstingen åtar sig att sänka sina bruttokostnader med ett bestämt belopp och att uppnå ekonomisk balans senast 2002. Regeringen har åtagit sig att betala bidrag om sammanlagt 1 317 miljoner kronor. Av bidragsbeloppet kommer 25 procent att utbetalas i början av 2002 under förutsättning att kommunerna och landstingen kan visa att de påbörjat sina åtaganden enligt överenskommelsen. Resterande 75 procent av bidraget utbetalas senast 2003 efter att överenskommelsens åtaganden uppfyllts.

För att följa upp överenskommelserna och för att vid behov stödja de kommuner och landsting

till vilka stöd har beviljats, har en särskild utredare utsetts (dir. 2000:71). Utredaren skall aktivt följa genomförandet av åtgärder för att sänka bruttokostnadsnivån, följa den ekonomiska situationen och vara samrådspart. Utredaren skall rapportera om utvecklingen och ge rekommendationer i samband med utbetalningarna av bidragen.

##### *Bidrag för kostnader till följd av översvämningar*

Från anslaget 91:2 *Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner har regeringen betalat ut ca 49 miljoner kronor till kommuner för kostnader till följd av översvämningarna i juli 2000.

Även under hösten 2000 drabbades vissa kommuner av översvämningar. Det är ännu för tidigt att bedöma storleken på kostnaderna till följd av dessa översvämningar.

#### 9.4.3 Satsningar inom andra utgiftsområden

##### *Förskoleverksamhet*

Från och med halvårsskiftet 2001 skall barn till arbetslösa garanteras plats i förskoleverksamhet. Från och med 2002 skall även barn till föräldralediga erbjudas förskoleverksamhet av kommunerna och 2003 införs allmän förskola för barn i åldrarna 4-5 år. Till följd av detta höjs det generella statsbidraget till kommunerna (avsnitt 9.4.4).

Inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning utgår från och med 2002 ett särskilt statsbidrag om 3 400 miljoner kronor för täckning av kommunernas intäktsbortfall till följd av maxtaxan i förskolan samt ett särskilt bidrag om 500 miljoner kronor för kvalitetssäkrande åtgärder till de kommuner som väljer att tillämpa maxtaxan.

##### *Personalförstärkningar i skolan*

Regeringen har i förordningen (2001:36) om statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem beslutat om hur det särskilda bidraget skall fördelas. Bidraget får även användas för att motverka en minskning av personaltätheten i kommuner som har fått bidrag från anslaget 91:2 *Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting*. Statsbidraget till personalförstärkningar uppgår till 500 miljoner kronor 2001 och höjs



successivt till 5 000 miljoner kronor 2006. Bidraget kommer att överföras till det generella statsbidraget.

#### 9.4.4 Beräkning av ramen för utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner

För 2001 omfattar utgiftsområdet sammanlagt 99 363 miljoner kronor, varav 78 106 miljoner kronor avser generellt statsbidrag till kommuner och landsting, 2 066 miljoner kronor avser bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting och 19 190 miljoner kronor avser utjämningsbidrag till kommuner och landsting. Utjämningsbidraget motsvaras av en lika stor avgift på statsbudgetens inkomstsida.

I tabell 9.5 redovisas en preliminär beräkning av utgiftsområdesramen för 2002-2004 med beaktande av tidigare förslag och de förslag som regeringen presenterar i denna proposition.

**Tabell 9.5 Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner åren 2002-2004**

Miljoner kronor

	2002	2003	2004
Ram enl. budgetprop. 2001	99 338	92 196	93 476
Tillskott			
- ökad tillgänglighet i vården	1 250	1 250	1 250
- varav finansierat inom UO 25	-500	-500	
- kompensation för befolkningsminskning		200	200
Skatteunderlagsregleringar			
- garantipension		-100	-100
- slopat SGA		-2 800	-2 800
Regleringar enligt finansieringsprincipen			
- förskola för barn till arbetslösa	300	300	300
- förskola för barn till föräldralediga	200	200	200
- allmän förskola		1 200	1 200
- förstatligande av vårdhögskolorna	-1 420	-1 420	-1 420
- förbehållsbelopp	650	650	650
- äldreomsorgsstöd		-305	-305
Övrigt			
- äldreomsorgsstöd <sup>1</sup>		-310	
- överföring från UO 9 ("Dagmar")	400	400	400
Korrigeringspost <sup>2</sup>		-100	-100
<b>Summa</b>	<b>100 218</b>	<b>90 861</b>	<b>92 951</b>

<sup>1</sup>Överföring till utgiftsområde 11 för att möjliggöra återsökning av socialbidragskostnader för 2002.

<sup>2</sup>Kommer att justeras i budgetpropositionen för 2002.

Satsningen att öka tillgängligheten inom sjukvården innebär att ramen för utgiftsområde 25

Allmänna bidrag till kommuner höjs med 750 miljoner 2002 och 2003, samt med 1 250 miljoner kronor från och med 2004.

Mot bakgrund av de s.k. Dagmaruppgrörelsen mellan staten och Landstingsförbundet bl.a. syftat till att öka tillgängligheten bedömer regeringen att anslaget 13:3 *Bidrag till hälso- och sjukvård* inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg kan minskas med 450 miljoner kronor, varav 400 miljoner kronor förs till utgiftsområde 25. Medlen tillförs landstingen via det generella statsbidraget.

Utgiftsområdet tillförs 200 miljoner kronor per år 2003 och 2004 för att kompensera kommuner och landsting med befolkningsminskning.

#### *Skatteunderlagspåverkande regeländringar*

Reformeringen av det förtidspensionssystemet innebär att det särskilda grundavdraget för folkpensionärer (SGA) avskaffas. För att försäkringens nettoersättning skall vara oförändrad höjs bruttobeloppen, vilket ökar det kommunala skatteunderlaget. Den beräknade ökningen av de kommunala skatteintäkterna regleras genom en minskning av det generella statsbidraget med 2 800 miljoner kronor. Dessutom reduceras det generella statsbidraget med 100 miljoner kronor till följd av införandet av en garantipension.

Minskningen av ramen mellan 2002 och 2003 enligt budgetpropositionen för 2001 beror på att de kommunala skatteintäkterna beräknas öka med 9 500 miljoner kronor 2003 på grund av reformeringen av det allmänna pensionssystemet. En minskning med samma belopp gjordes av ramen för statsbidragen till kommuner och landsting.

Beloppen kan komma att revideras då den slutliga justeringen sker i budgetpropositionen för 2003.

#### *Regleringar enligt finansieringsprincipen*

Införandet av en skyldighet för kommunerna att erbjuda plats i förskoleverksamhet för barn till arbetslösa och för barn till föräldralediga föranleder en höjning av det generella statsbidraget till kommunerna med 300 respektive 200 miljoner kronor 2002. En höjning görs även på tilläggsbudget för 2001 med 150 miljoner kronor eftersom rätt till förskola för arbetslösa införs redan den 1 juli 2001.

Den allmänna förskolan för barn i åldern 4-5 år föranleder en höjning av det generella statsbi-

draget till kommunerna med 1 200 miljoner kronor 2003.

Den föreslagna förändringen av huvudmannskapet för vårdhögskolorna bör regleras genom en minskning av det generella statsbidraget till landstingen med 1 420 miljoner kronor 2002 (prop. 2000/2001:71). Medel för detta ändamål beräknas från och med 2002 under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Införandet av ett förbehållsbelopp inom äldreomsorgen minskar de kommunala avgiftsin-täkterna. Det generella statsbidraget till kommunerna bör därför ökas med 650 miljoner kronor från och med 2002.

Införandet av ett äldreomsörjningsstöd minskar de kommunala socialbidragsutgifterna. Det generella statsbidraget till kommunerna bör därför minskas med 305 miljoner kronor från och med 2003.

### *Övrigt*

För att göra det möjligt för kommuner att åter-söka socialbidragskostnader avseende 2002 för vissa äldre flyktingar m.m., bör 310 miljoner kronor föras från utgiftsområde 25, anslaget 91:2 *Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting*, till utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom.

## 9.5 Övrigt

### *Det kommunala utjämningsystemet*

Det kommunala utjämningsystemet är en viktig förutsättning för att kommuner och landsting skall erhålla likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva sina verksamheter. En långtgående inkomstutjämning medför att tillväxten i skatteunderlaget kommer hela landet till del.

Vissa kommuner har tidigare, efter inkomst-utjämning, kunnat få en sämre inkomstutveckling än riksgenomsnittet, trots att de har haft en kraftigare tillväxt i skatteunderlaget än genom-snittet. I syfte att eliminera dessa marginaleffek-ter, med bibehållen långtgående utjämning, har förändringar gjorts från och med 2001 i den del av utjämningsystemet som utjämnar för skill-nader i skattekraft (inkomstutjämning). Samti-digt införs åren 2001 och 2002 ett omställnings-bidrag, vid sidan av utjämningsystemet, till landsting med stor befolkningsminskning.

Det ändrade huvudmannskapet för vård-högskolorna leder till att högskoleutbildning från och med 2002 lyfts ut ur den del av det kommunala utjämningsystemet som avser kostnadsutjämning för landsting (prop. 2000/01:71).

Två betänkanden rörande utjämningsystemet lämnades till regeringen vid årsskiftet 2000/2001.

I betänkandet *Förenklad kommunal utjämning* (SOU 2000:120) redovisas förslag rörande kostnadsutjämningsen samt införandereglerna och inkomstutjämningsen. Vissa delmodeller föreslås utgå ur kostnadsutjämningsen. De s.k. fasta införandetilläggen föreslås ersättas med ett nytt regionalpolitiskt statsbidrag och förändringar i inkomstutjämningsen. Regeringen avser att hålla ett remissmöte om förslagen i betänkandet.

I betänkandet *Rättvis kommunal utjämning* (SOU 2000:127) redovisas förslag rörande effek-ter av befolkningsförändringar och den del av kostnadsutjämningsen (landsting) som avser häl-so- och sjukvård. Betänkandet har remitterats.

### *Utjämning av LSS-kostnader*

Regeringen har tillsatt en parlamentarisk kommitté (dir. 2000:99) som skall lämna förslag till en permanent nationell utjämning av verksamhetskostnader för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funk-tionshindrade (LSS) som kan träda i kraft 2003.

I avvaktan på kommitténs förslag utgår två olika bidrag 2001 och 2002 till kommuner med höga LSS-kostnader. Det ena statsbidraget (350 miljoner kronor) fördelas av regeringen. För 2001 har 53 kommuner med höga LSS-kostnader fått del av detta bidrag. Det andra statsbidraget (100 miljoner kronor) skall fördelas av Socialstyrelsen efter ansökan från kommuner med höga kostnader för vissa funktionshindrade personer med särskilt stora behov av vård och omsorg (prop. 1999/2000:115, bet. 2000/01:FiU9, rskr. 2000/01:26).

### *Balanskravet och god ekonomisk hushållning*

År 2000 är det första året med preciserat krav på en ekonomi i årlig balans i kommuner och lands-ting. Om utfallet ändå visar ett negativt resultat skall det egna kapitalet återställas inom två år. Det är därmed först efter utgången av 2002 som efterlevandet av balanskravet kan utläsas.

Balanskravet skall ses som ett minimikrav för resultatet. I kommunallagen ställs även krav på god ekonomisk hushållning i kommuner och

landsting. En särskild utredare har tillkallats för att bl.a. göra en översyn av bestämmelserna om god ekonomisk hushållning och dess tillämpning samt vid behov föreslå förändringar för att öka långsiktigheten i den ekonomiska och verksamhetsmässiga planeringen (dir. 2000:30). I uppdraget ingår även att utreda hur balanskravet kan förtydligas och modifieras. Uppdraget skall redovisas senast den 31 oktober 2001.

#### ***Fortsatt arbete med en kommunal databas***

Regeringen har i olika sammanhang framhållit behovet av ett förbättrat kunskapsunderlag om den offentliga sektorn. Såväl stat som kommuner behöver på ett bättre sätt kunna följa hur de verksamheter som finansieras med offentliga medel utvecklas.

Regeringen har därför beslutat om direktiv (dir. 2000:69) för fortsatt utveckling av en kommunal databas samt tvärsektoriell utvärdering av kommunal verksamhet. En särskild utredare har tillkallats för att genomföra och utvärdera en utvidgad försöksverksamhet. Omkring 60 kommuner har valt att delta i försöksverksamheten. Utredaren skall även genomföra en förstudie och upphandling avseende den tekniska utvecklingen av databasen. Utredaren skall i samverkan med statistikansvariga myndigheter vidareutveckla de kvalitetsmått som det föregående projektet lämnade förslag på i sin rapport Utvalt och viktigt, snabbt och riktigt (Ds 2000:48). Inriktningen på arbetet är att från och med 2002 kunna presentera mått och nyckeltal i en kommunal databas.

Arbetet skall enligt tilläggsdirektiv (dir. 2001:26) slutredovisas senast den 28 september 2001.

#### ***Samverkan mellan kommuner***

Många kommuner har en liten folkmängd och befolkningen fortsätter i stor utsträckning att minska i dessa. Det finns sannolikt en nedre gräns för hur liten en kommun kan vara för att det skall finnas förutsättningar för att bedriva kommunal verksamhet till en standard och en kostnad som är rimlig i ett nationellt perspektiv.

Under de kommande åren kommer främst demografiska förändringar i form av ökande andel äldre leda till ökande behov av kommunal service. Därtill kommer ökande pensionsutbetalningar i och med att det förhållandevis stora antalet anställda som är födda på 1940-talet uppnår pensionsålder. För att främst små kommuner även fortsättningsvis skall kunna erbjuda en fullgod kommunal service samtidigt som balanskravet efterlevs torde de effektivitetsvinster som t.ex. samverkan kan erbjuda vara av stor vikt.

Regeringen beslutade i november 2000 att tillätta en arbetsgrupp som skall främja samverkan mellan kommuner. Arbetsgruppen skall föra ut kunskap om de former som kommuner kan samverka inom samt sprida information och erfarenhet från samverkan som idag bedrivs. Man skall även initiera och stödja samverkansprojekt samt vid behov rapportera rättsliga hinder som framkommer under arbetets gång.

#### ***Det åldersbaserade bidraget till kommunerna***

Enligt gällande lagstiftning upphör vid utgången av 2001 en del av det generella bidraget till kommunerna att fördelas efter ålderskriterier. Regeringen återkommer i budgetpropositionen för 2002 angående den åldersrelaterade delen av det generella statsbidraget till kommunerna.

#### ***Värdering av kommunala bostadsfastigheter***

Redovisningsrådet har under 2000 beslutat om en rekommendation som för de kommunala bostadsföretagen innebär att de från och med räkenskapsåret 2002 skall värdera sina fastigheter utifrån samma avkastningskrav som gäller i börsnoterade företag. Många kommunala bostadsföretag kommer som en följd av detta att behöva skriva ner det bokförda värdet på sina fastighetsinnehav. Det sammantagna värdet av nedskrivningarna uppgår sannolikt till stora belopp.

En promemoria har utarbetats inom Regeringskansliet (dnr. Fi2001/228) med förslag till hur detta skall hanteras. Promemorian har remissbehandlats och regeringen avser att senare lämna en proposition.