

# Allmänna bidrag till kommuner

25





## Förslag till statsbudget för 1998

## Allmänna bidrag till kommuner

**Innehållsförteckning**

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	5
2	Lagtext.....	7
3	Allmänna bidrag till kommuner .....	11
	3.1 Omfattning och ändamål.....	11
	3.2 Utvecklingen inom kommunsektorn .....	12
	3.2.1 Utvecklingen de senaste åren.....	12
	3.2.2 Planerade åtgärder med anledning av ökade statsbidrag åren 1997 och 1998.....	12
	3.2.3 Uppföljning av överenskommelsen mellan regeringen och Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.....	12
	3.2.4 Andra förslag som riktas till kommunsektorn.....	13
	3.2.5 Regeringens slutsatser.....	13
	3.2.6 Den kommunala ekonomin de närmaste åren .....	14
	3.3 Anslag.....	15
	3.4 Övriga kommunala frågor .....	18
	3.4.1 Hantering av fel i utjämningsystemet för kommuner och landsting .....	18
	3.4.1.1 Frågans behandling.....	18
	3.4.1.2 Bakgrund.....	18
	3.4.1.3 Nuvarande möjligheter att rätta fel.....	19
	3.4.1.4 Förslag till ny beslutsordning för utjämningsbidrag och utjämningsavgift .....	19
	3.4.2 Slutavräkning av kommunalskatt.....	20
	3.4.3 Regional försöksverksamhet och systemet för återbetalning av mervärdesskatt till kommuner och landsting .....	21
4	Författningskommentar .....	23
	4.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting .....	23
	4.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting .....	23
	4.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting .....	23
	4.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1965:269)	

**Innehållsförteckning**

---

med särskilda bestämmelser om kommuns och annan  
menighets utdebitering av skatt, m.m. ....23

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

## Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting.
2. antar förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting.
3. antar förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting.
4. antar förslaget till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.
5. för budgetåret 1998 anvisar anslagen under utgiftsområde 25 *Allmänna bidrag till kommuner* enligt följande uppställning:

ANSLAG	ANSLAGSTYP	ANSLAGSBELOPP (TUSENTAL KRONOR)
A 1. Generellt statsbidrag till kommuner och landsting	ramanslag	71 326 400
A 2. Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting	reservationsanslag	736 600
A 3. Statligt utjämningsbidrag till kommuner och landsting	obetecknat anslag	20 985 000
A 4. Bidrag till Rådet för kommunal redovisning	obetecknat anslag	700
<b>Summa</b>		<b>93 048 700</b>



## 2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

### 2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting

Härigenom föreskrivs att 5 och 7 §§ lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting skall ha följande lydelse.

#### NUVARANDE LYDELSE

#### FÖRESLAGEN LYDELSE

##### 5 §

Kommuner och landsting har efter ansökan rätt till ersättning från kontona för ingående mervärdesskatt som inte dragits av enligt mervärdesskattelagen (1994:200).

Kommunalförbund har efter ansökan rätt till ersättning från kommunkontot och landstingskontot för ingående mervärdesskatt som inte dragits av enligt mervärdesskattelagen. Fördelningen mellan kontona görs i förhållande till kommunernas och landstingens deltagande i kostnaderna för förbundets verksamhet.

*Vad som anges i andra stycket gäller även sådant regionförbund som avses i lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län.*

##### 7 §

Kommuner och landsting har efter ansökan rätt till ersättning från kontona för de ökade kostnader som till följd av bestämmelserna om mervärdesskatt uppkommer vid upphandling avseende verksamhet inom sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning. Rätt till ersättning föreligger också när kommunen och landstinget lämnar bidrag till näringsidkare för dennes verksamhet inom nämnda områden.

Ersättning enligt första stycket utgår även till kommunalförbund och sådant beställarförbund som bedriver försöksverksamhet enligt lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäk-

Ersättning enligt första stycket utgår även till

1. kommunalförbund,
2. sådant beställarförbund som bedriver försöksverksamhet enligt lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet med finansiell

ring, hälso- och sjukvård och socialtjänst.

samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst, och

3. sådant regionförbund som avses i lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län.

Storleken av ersättningar som avses i denna paragraf beräknas enligt schablon. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om schablonberäkningen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

---

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

Härigenom föreskrivs att 9 § lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting skall ha följande lydelse.

### NUVARANDE LYDELSE

Skattemyndigheten *fastställer* bidragens storlek samt lämnar senast den 25 januari under bidragsåret uppgift till varje kommun och landsting om storleken av dess bidrag.

### FÖRESLAGEN LYDELSE

9 §

Skattemyndigheten *beslutar preliminärt* bidragens storlek samt lämnar senast den 20 januari under bidragsåret uppgift till varje kommun och landsting om storleken av dess *preliminära* bidrag.

*Kommuner och landsting kan senast den 15 februari påtala att ett fel uppkommit i underlaget för beslutet.*

*Skattemyndigheten fastställer bidragens storlek samt lämnar senast den 15 april uppgift till varje kommun och landsting om storleken av dess bidrag.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

---

## 2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting

Härigenom föreskrivs att 9 § lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting skall ha följande lydelse.

### NUVARANDE LYDELSE

Skattemyndigheten *fastställer* avgifternas storlek samt lämnar senast den 25 januari under avgiftsåret uppgift till varje kommun och landsting om storleken av dess avgift.

### FÖRESLAGEN LYDELSE

9 §

Skattemyndigheten *beslutar preliminärt* avgifternas storlek samt lämnar senast den 20 januari under avgiftsåret uppgift till varje kommun och landsting om storleken av dess *preliminära* avgift.

*Kommuner och landsting kan senast den 15 februari påtala att ett fel uppkommit i underlaget för beslutet.*



*Skattemyndigheten fastställer avgifternas storlek samt lämnar senast den 15 april uppgift till varje kommun och landsting om storleken av dess avgift.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

## **2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.**

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. skall ha följande lydelse.

### **NUVARANDE LYDELSE**

### **FÖRESLAGEN LYDELSE**

#### **4 §<sup>1</sup>**

Vad som i denna paragraf sägs om kommun och kommunalskattemedel tillämpas också i fråga om landsting och landstingsskattemedel.

En kommun har rätt att under visst år (beskattningsåret) av staten uppbära preliminära kommunalskattemedel med ett belopp som motsvarar produkten av de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsterna i kommunen enligt skattemyndighetens beslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324) om taxering till kommunal inkomstskatt (skatteunderlaget) året före beskattningsåret, den skattesats som har beslutats för beskattningsåret och de uppräkningsfaktorer enligt tredje stycket som har fastställts senast i september året före beskattningsåret.

Senast i september varje år skall regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, fastställa två uppräkningsfaktorer som skall svara mot den uppskattade procentuella förändringen av skatteunderlaget i riket. Den ena skall avse förändringen mellan andra och första året före beskattningsåret. Den andra skall avse förändringen mellan året före beskattningsåret och beskattningsåret.

Innan skattemyndigheten betalar ut kommunalskattemedel till kommunerna skall avräkning göras enligt 10 § lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting, 2 § lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting och 16 kap. 8 § skattebetalningslagen (1997:483). Vidare skall tillägg göras för bidrag enligt 10 § lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting samt för bidrag enligt 1 och 2 §§ lagen (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting. Det belopp som framkommer skall betalas ut med en tolfedel per månad den tredje vardagen räknat från den 17 i månaden, varvid dag som enligt 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid jämsställs med allmän helgdag inte

Innan skattemyndigheten betalar ut kommunalskattemedel till kommunerna skall avräkning göras enligt 10 § lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting, 2 § lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting och 16 kap. 8 § skattebetalningslagen (1997:483). Vidare skall tillägg göras för bidrag enligt 10 § lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting samt för bidrag enligt 1 och 2 §§ lagen (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting. Det belopp som framkommer skall betalas ut med en tolfedel per månad den tredje vardagen räknat från den 17 i månaden, varvid dag som enligt 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid jämsställs med allmän helgdag inte

skall medräknas. Är kommunens fordran inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari, skall utbetalningarna dessa månader grundas på samma belopp som utbetalningen i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får skattemyndigheten dock förordna att utbetalningen skall grundas på ett annat belopp. Om något av de belopp som utbetalningen i månaderna januari och februari grundats på inte motsvarar en tolfedel av kommunens fordran, skall den jämkning som föranleds av detta ske i fråga om utbetalningen i *mars månad*.

En slutavräkning av kommunalskattemedlen skall ske när den årliga taxeringen under året efter beskattningsåret har avslutats. Produkten av skatteunderlaget enligt den taxeringen och den skattesats som har beslutats för beskattningsåret utgör de slutliga kommunalskattemedlen. Om summan av dessa överstiger summan av de preliminära kommunalskattemedlen enligt andra stycket skall skillnaden betalas ut till kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare den 1 november året *efter* beskattningsåret. I motsatt fall skall skillnaden återbetalas av kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare den 1 november året *efter* beskattningsåret. Utbetalning eller återbetalning skall göras i januari andra året efter beskattningsåret.

skall medräknas. Är kommunens fordran inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari, skall utbetalningarna dessa månader grundas på samma belopp som utbetalningen i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får skattemyndigheten dock förordna att utbetalningen skall grundas på ett annat belopp. Om något av de belopp som utbetalningen i månaderna januari, februari *och mars* grundats på inte motsvarar en tolfedel av kommunens fordran, skall den jämkning som föranleds av detta ske i fråga om utbetalningen i *april eller, om det är fråga om ett större belopp, fördelas på utbetalningarna i april, maj och juni månader*.

En slutavräkning av kommunalskattemedlen skall ske när den årliga taxeringen under året efter beskattningsåret har avslutats. *Därvid skall en kommun som inte ingår i ett landsting behandlas som om den även utgjorde ett landsting.* Produkten av skatteunderlaget enligt den taxeringen och den skattesats som har beslutats för beskattningsåret utgör de slutliga kommunalskattemedlen. Om summan av dessa överstiger summan av de preliminära kommunalskattemedlen enligt andra stycket skall skillnaden betalas ut till kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare den 1 november året *före* beskattningsåret. I motsatt fall skall skillnaden återbetalas av kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare den 1 november året *före* beskattningsåret. Utbetalning eller återbetalning skall göras i januari andra året efter beskattningsåret.

<sup>1</sup>Senaste lydelse 1997:514.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

## 3 Allmänna bidrag till kommuner

### 3.1 Omfattning och ändamål

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

I tabellen nedan redovisas den beräknade totala utgiftsnivån för utgiftsområdet med hänsyn tagen till en höjning av statsbidragen samt regleringar som föreslås enligt finansieringsprincipen och överenskommelsen från våren 1996 mellan regeringen och Svenska Kommunförbundet samt Landstingsförbundet om den kommunala ekonomin för åren 1997 och 1998.

#### UTGIFTSUTVECKLINGEN

MILJONER KRONOR (LÖPANDE PRISER)					
1995/96	1996	1997	1998	1999	2000
102 518	78 237	87 684	<b>93 049</b>	100 288	101 848

#### Sammanfattande kommentarer till verksamhetsutfall och ekonomiskt utfall

Kommunsektorn har till följd av den samhällsekonomiska utvecklingen under 1990-talet ställts inför stora krav på anpassning av verksamheten. Konsumtionen minskade under åren 1992–1996 med drygt 4 procent i fasta priser. Det ökade utgiftstrycket som bl.a. följt av den höga arbetslösheten under 1990-talet har inneburit effektiviseringar och omprioriteringar i den kommunala verksamheten. Neddragningarna har lett till betydande sysselsättningsminskningar vilket också riskerar att leda till alltmer kännbara kvalitetsförsämringar inom de kommunala kärnverksamheterna.

#### Större förändringar

Riksdagen beslutade enligt regeringens förslag i den ekonomiska vårpropositionen (prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:284) om ett tillskott om 4 000 miljoner kronor för år 1997 i syfte att behålla kvaliteten i de kommunala verksamheterna och undvika sysselsättningsneddragningar. Därutöver aviserades en förstärkning med ytterligare 4 000 miljoner kronor fr.o.m. år 1998.

Mot bakgrund av de förbättrade statsfinanserna anser regeringen att tillskottet till kommuner och landsting kan ökas med 4 000 miljoner kronor år 1999 och med ytterligare 4 000 miljoner kronor år 2000. Aviserade och föreslagna tillskott uppgår sålunda till 16 000 miljoner kronor år 2000. Därmed utgör tillskottet år 2000 en höjning med ca 25 procent av detta års utgiftsområdesram, exklusive det statliga utjämningsbidraget.

#### Mål för utgiftsområdet

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

#### Prioriteringar för 1998

En ökning av statsbidraget föreslås i syfte att värna de kommunala kärnverksamheterna, vård, omsorg och skola. Ökningen görs även i syfte att förbättra sysselsättningsutvecklingen i kommunsektorn. En del föreslås avsättas för kommuner och landsting med en särskilt svår ekonomisk situation.

#### Ramen för år 1998

För år 1998 ökas ramen för utgiftsområdet med 5 436 miljoner kronor jämfört med nivån år 1997. Utöver det ökade tillskottet utgörs höjningen av regleringar i enlighet med finansieringsprincipen och överenskommelsen med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. I ramen för år 1998 har också hänsyn tagits till att 100 miljoner kronor av tillskottet engångsvis kommer att tillföras utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar för att finansiera

ökade kostnader för kommunersättningar vid flyktingmottagande.

## 3.2 Utvecklingen inom kommunsektorn

### 3.2.1 Utvecklingen de senaste åren

Kommunsektorns ekonomiska förutsättningar påverkas i hög grad av den samhällsekonomiska utvecklingen. Därigenom har det ställts stora krav på anpassning i den kommunala sektorn under 1990-talet. Arbetslösheten har stigit kraftigt under dessa år. Det har bl.a. inneburit svårigheter för vissa grupper, såsom flyktingar och ungdomar, att ta sig in på arbetsmarknaden vilket påverkat de kommunala utgifterna negativt. Det har också fått till följd att skatteinkomsterna för kommunsektorn haft en svag utveckling.

Konsumtionen minskade reellt med drygt 4 procent under åren 1992–1996. Även antalet sysselsatta minskade under dessa år och minskningen har fortsatt under första halvåret 1997. Detta har varit nödvändigt för att skapa balans mellan intäkter och kostnader. Utvecklingen påverkas också av dels den begränsning som skett av möjligheten att höja skatten åren 1997 och 1998, dels det av riksdagen beslutade balanskravet som införs fr.o.m. år 2000. Anpassningen har inte enbart varit negativ. Inom många områden har omstruktureringar varit nödvändiga för att uppnå högre effektivitet i verksamheten.

I samband med den ekonomiska vårpropositionen överlämnades en skrivelse (skr. 1996/97:118) med en översiktlig redovisning av hur den kommunala verksamheten utvecklats i förhållande till de nationella mål som statsmakterna satt upp för vissa verksamhetsområden.

### 3.2.2 Planerade åtgärder med anledning av ökade statsbidrag åren 1997 och 1998

Enligt regeringens bedömning i 1997 års ekonomiska vårproposition skulle sektorn, utan något ekonomiskt tillskott, de närmaste åren komma att ställas inför neddragningar av verksamheten både utifrån de gällande ekonomiska förutsättningarna och balanskravet. Samtidigt som behoven av kommunal verksamhet inom äldreomsorgen och skolan bedömdes komma att öka.

För att i detta läge främja den kommunala sysselsättningen och kvaliteten i vården, omsorgen och skolan föreslog regeringen i den ekonomiska vårpropositionen att det generella statsbidraget till kommu-

ner och landsting skulle höjas med 4 000 miljoner kronor år 1997. Samtidigt aviserade regeringen att ytterligare 4 000 miljoner kronor borde tillföras kommuner och landsting fr.o.m. år 1998.

Regeringens klart uttalade mål är att de ökade statsbidragen till kommuner och landsting skall användas för att förbättra sysselsättningsutvecklingen i kommunsektorn och samtidigt vidareutveckla kvaliteten i vården, omsorgen och skolan.

Som ett led i uppföljningen av denna satsning har en enkätundersökning genomförts i samtliga kommuner och landsting för att få underlag att bedöma vilka effekter tillskottet för åren 1997 och 1998 kan komma att ge och om effekterna ligger i linje med regeringens mål. Resultatet av enkäten visar att ca 80 procent av kommunerna och landstingen nu och den närmaste tiden framöver vidtar åtgärder för att upprätthålla och förbättra sysselsättning och kvalitet i vården, omsorgen och skolan, helt i linje med regeringens målsättning. Av landets 288 kommuner och 23 landsting svarar nästan två tredjedelar att tillskottet får en positiv effekt på sysselsättningen. Totalt motsvarar tillskottet enligt enkäterna nästan 8 000 arbetstillfällen år 1997 och ytterligare ca 9 000 arbetstillfällen år 1998. Av dessa utgör närmare hälften nya arbetstillfällen.

Den övervägande delen av tillskottet satsas enligt svaren från kommunerna och landstingen på grundskola, gymnasieskola, äldreomsorg och sjukvård. Drygt 60 procent av tillskottet kommer enligt enkätsvaren att användas direkt i de prioriterade verksamheterna. Även den del som går till att förbättra årets resultat kommer sannolikt indirekt verksamheten tillgodo genom att besparingskraven mildras. Det bör dock påpekas att enkätsvaren avser planerade åtgärder och att uppföljningen behöver kompletteras med uppgifter om utfallet av satsningen på sysselsättning och kvalitet. Regeringen avser att fortsätta arbetet med att följa upp och analysera den kommunala sysselsättningsutvecklingen. Uppföljning och utvärdering av de olika verksamheterna sker inom ramen för den ordinarie sektorsuppföljningen.

### 3.2.3 Uppföljning av överenskommelsen mellan regeringen och Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet

Regeringen och de politiska företrädarna för Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet träffade våren 1996 en överenskommelse om vilka riktlinjer som bör gälla för den kommunala ekonomin under åren 1997 och 1998. Överenskommelsen innebär för regeringens del att den åtar sig att hålla statsbidragen på en oförändrad nivå och att regeringen skall lämna förslag till att ekonomiskt reglera

statliga åtgärder som påverkar de kommunala skatteinkomsterna och det kommunala utgiftstrycket.

Regeringen har inför denna propositions överlämnande till riksdagen haft överläggningar med de båda kommunförbunden. Vid överläggningarna har bl.a. en genomgång gjorts av hur riksdagsbeslut och regeringsförslag som inte var kända vid överläggningarna inför budgetpropositionen hösten 1996 påverkar den kommunala ekonomin. Nedan redogörs i korthet för dessa beslut och förslag.

Vissa förändringar som genomförs med inriktning på beskattningen av små och medelstora företag påverkar de kommunala skatteinkomsterna negativt. Även det sänkta utbildningsbidraget och den föreslagna höjningen av reseavdraget bedöms ha negativ inverkan på den kommunala ekonomin. Samtidigt bedöms den utökade utbildningsfinansieringen, de ändrade reglerna avseende särskilt grundavdrag och den föreslagna höjningen av det icke avdragsgilla beloppet för resekostnader ge positiva kommunalekonomiska effekter.

Vid regeringens och de båda kommunförbundens gemensamma bedömning inför föregående års budgetproposition ingick att de höjda ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen finansierades genom åtgärder som neutraliserade de positiva kommunalekonomiska effekterna. Den slutliga finansieringen innehöll bl.a. höjda finansieringsavgifter vilket, i jämförelse med bedömningen föregående höst, beräknas ha positiv inverkan på de kommunala skatteinkomsterna. Även andra genomförda förändringar i arbetslöshetsförsäkringen bedöms ge positiva effekter på de kommunala skatteinkomsterna.

Regeringens bedömning är att den sammantagna effekten av de åtgärder som har föreslagits t.o.m. föreliggande proposition, och som inte regleras i särskild ordning, kan anses vara i princip neutral för kommuners och landstings ekonomi.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har vid överläggningar med regeringen även aktualiserat andra frågor. Dessa avser bl.a. ytterligare kompensation för kostnader vid kommunernas flyktingmottagande och kostnader för uppbyggnaden av ett nytt adressregister. Regeringen avser att fördela en viss del av bidraget till särskilda insatser till kommuner med höga kostnader för flyktingmottagande. Därutöver anser regeringen att de krav som förbunden fört fram på ytterligare kompensation får betraktas som tillgodosedda mot bakgrund av det föreslagna tillskottet.

I avsnitt 3.3 redovisas sådana förslag som skall regleras i enlighet med finansieringsprincipen samt andra förslag som påverkar anslagsnivån på det generella statsbidraget till kommuner och landsting.

### 3.2.4 Andra förslag som riktas till kommunsektorn

Det finns flera satsningar inom andra områden som har positiva effekter för kommunsektorn. Riksdagen har bl.a. i enlighet med regeringens förslag i den ekonomiska vårpropositionen beslutat att en ny arbetsmarknadspolitisk åtgärd, *resursarbete*, skall införas på försök i hela landet under åren 1997 och 1998. Åtgärden innebär att offentliga arbetsgivare får ta emot långtidsinskrivna vid arbetsförmedlingen som under en begränsad tidsperiod utför kvalitetshöjande arbete.

Regeringen föreslår i denna proposition att kommunerna, från och med den 1 januari 1998, ges möjlighet att genom överenskommelse med staten erbjuda *ungdomar i åldern 20–24 år* som står till arbetsmarknadens förfogande en aktiverande och utvecklande insats på heltid. Detta erbjudande skall ges innan den unge varit arbetslös i 100 dagar. Dessa ungdomar skall dock i första hand söka arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Kommunerna erhåller ersättning från staten för aktiveringsåtgärderna.

Regeringen har också lämnat förslag om *lokala investeringsprogram* där kommunerna ges möjlighet att i samverkan med olika aktörer söka statligt stöd till investeringsinsatser som förbättrar den ekologiska hållbarheten. Regeringen beräknar för detta ändamål sammanlagt 5 400 miljoner kronor för perioden 1998–2000.

### 3.2.5 Regeringens slutsatser

Regeringen anser att det finns samhällsekonomiska förutsättningar att ytterligare förstärka det nu föreslagna resurstillskottet till kommuner och landsting på sammanlagt 8 000 miljoner kronor år 1998. Tillskottet bör därför ökas med 4 000 miljoner kronor år 1999 och med ytterligare 4 000 miljoner kronor år 2000, dvs. en nivåhöjning på 16 000 miljoner kronor år 2000. Därmed utgör tillskottet år 2000 en höjning med ca 25 procent av detta års utgiftsområdesram, exklusive det statliga utjämningsbidraget. Tillskottet för åren 1997 och 1998 har lagts ut genom en höjning av de generella bidragen, vilket ligger helt i linje med regeringens principiella syn på ansvarsfördelningen mellan staten och kommunsektorn. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i samband med nästa års ekonomiska vårproposition med förslag till hur resurstillskotten fr.o.m. år 1999 skall tillföras kommunsektorn.

Det ökade tillskottet bör ge kommuner och landsting goda förutsättningar att förstärka kvaliteten i vård, omsorg och skola. Vidare bör tillskottet ge möjligheter för kommuner och landsting att behålla sin personal och i många fall t.o.m. öka antalet sys-

selsatta. Enligt bedömningen av den kommunala ekonomins utveckling de närmaste åren, som görs i avsnitt 3.2.6, bör det finnas utrymme att i förhållande till år 1997 öka antalet kommunalt sysselsatta med ca 20 000 fram till sekelskiftet.

Tillskottet bör även underlätta för kommunsektorn att möta de ökade behov av kommunal verksamhet, främst inom äldreomsorg och skola, som följer av den demografiska utvecklingen. De kommunala kärnverksamheterna måste prioriteras framför skattesänkningar.

### 3.2.6 Den kommunala ekonomin de närmaste åren

Nedan redogörs i korthet för den bedömning av den kommunala sektorns finansiella utveckling under åren 1997–2000 som redovisas närmare i bilaga 2 Svensk ekonomi (avsnitten 11.4 och 12.2). I bilagan framgår de samhällsekonomiska förutsättningarna för beräkningen. I övrigt bygger beräkningen på de förutsättningar som har angivits i det föregående. Utvecklingen kan sammanfattas i följande tabell.

#### KOMMUNSEKTORN'S FINANSER<sup>1</sup>

MILJARDER KRONOR (LÖPANDE PRISER)

	1997	1998	1999	2000
<b>Inkomster</b>	399,2	425,6	447,2	467,9
Skatter	294,4	300,7	312,2	329,3
Statsbidrag <sup>2</sup>	57,9	76,4	84,6	86,3
Övrigt	46,9	48,6	50,4	52,2
<b>Utgifter</b>	404,5	431,1	449,2	465,9
Transfereringar	73,4	88,8	94,6	96,4
Konsumtion	308,7	318,6	330,0	343,8
– volymförändring %	– 1,7	0,6	0,4	1,0
Investeringar	22,4	23,7	24,7	25,6
<b>Finansiellt sparande</b>	– 5,3	– 5,5	– 2,0	2,0
– därav kommuner	– 3,7	– 4,9	– 2,9	– 0,3
– landsting	– 0,1	0,8	2,3	3,7
– övriga <sup>3</sup>	– 1,5	– 1,3	– 1,3	– 1,4

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

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

3. Församlingar och kommunalförbund

Källor: Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

De generella statsbidragen beräknas i kalkylen höjas med ca 4 000 miljoner kronor per år under hela perioden 1997–2000. En viktig förutsättning är det ekonomiska balanskrav som börjar gälla år 2000 för såväl kommuner som landsting. Den genomsnittliga kommunalskattesatsen har i kalkylerna antagits vara oförändrad i förhållande till år 1997.

Mot bakgrund av att det s.k. återbetalningsskyddet beräknas falla ut under år 1999 har ett belopp på 2 600 miljoner kronor lagts in i kalkylen i form av en tillfällig statsbidragshöjning detta år.

Jämfört med bedömningen i den ekonomiska vårpropositionen har prognosen avseende konsumtions- och sysselsättningsutvecklingen för år 1997 reviderats ned. Den kommunala konsumtionen beräknas under år 1997 minska med 1,7 procent i fasta priser, jämfört med en minskning med 0,9 procent enligt bedömningen i våras. Orsaken till detta är en kraftigare sysselsättningsminskning än väntat under första halvåret 1997. Under andra halvåret väntas minskningen bromsas upp, inte minst mot bakgrund av de ökade statsbidragen för år 1997. Totalt sett beräknas antalet sysselsatta i kommunsektorn minska med drygt 40 000 mellan åren 1996 och 1997.

Konsumtionsutgifterna för sektorn som helhet beräknas öka Realt under perioden. Konsumtionsutvecklingen åren 1998 och 1999 påverkas av att ersättningen till s.k. resursarbetare ("Kalmarmodellen") räknas in i den kommunala lönesumman. Åtgärden beräknas år 1998 höja nivån på den kommunala sysselsättningen och därmed konsumtionen. Då åtgärden upphör året efter hålls ökningen av den kommunala konsumtionen tillbaka under år 1999. Utbildningssatsningarna inom den kommunala vuxenutbildningen beräknas innebära en viss ytterligare nivåhöjning av den kommunala konsumtionen.

Det finansiella sparandet beräknas successivt förbättras efter år 1998 samtidigt som den kommunala konsumtionen bedöms fortsätta att öka i volym, vilket möjliggörs av ökade skatteinkomster och höjda statsbidrag. Jämfört med bedömningen i den ekonomiska vårpropositionen utvecklas dock skatteinkomsterna något svagare. Nivån på det finansiella sparandet år 2000 beräknas motsvara ett positivt resultat för sektorn som helhet och det ekonomiska balanskravet kan därmed uppnås.

År 1996 motsvarade den kommunala sektorns utgifter ca 24 procent av BNP, varav kommunal konsumtion, dvs. den egentliga verksamheten, utgjorde 18 procentenheter. Resterande del utgjordes av transfererings- och investeringsutgifter. De kommunala utgifterna beräknas år 2000 motsvara 23 procent av BNP, varav kommunal konsumtion utgör 17 procentenheter.

Sett i ett längre tidsperspektiv har den kommunala sektorn expanderat kraftigt. Ett trendbrott skedde emellertid i början av 1990-talet. Även om expansionstakten bromsades upp under 1980-talet ökade den kommunala konsumtionen i fasta priser med 25 procent under åren 1980–1991. Under åren 1992–1996 har konsumtionen Realt minskat med drygt 4 procent. Enligt den bedömning som redovisas ovan beräknas konsumtionen minska med ytterligare 1,7 procent under år 1997, för att under åren 1998–2000 öka med sammanlagt 2 procent i fasta priser. Det kommer således att finnas utrymme för en ök-

ning av antalet sysselsatta i kommuner och landsting. Sysselsättningseffekten av de aviserade tillskotten för åren 1999 och 2000 kan schablonmässigt beräknas uppgå till ca 20 000 arbetstillfällen.

### 3.3 Anslag

#### A 1. Generellt statsbidrag till kommuner och landsting

1995/96	Utgift	80 081 803 <sup>1</sup>	Anslags- sparande	0
Därav 1996	Utgift	57 276 210 <sup>2</sup>		
1997	Anslag	66 027 000	Utgifts- prognos	65 981 107
<b>1998</b>	<b>Förslag</b>	<b>71 326 400</b>		
1999	Beräknat	78 702 000		
2000	Beräknat	80 462 000		

Beloppen anges i tusental kronor

1. I beloppet ingår statligt utjämningsbidrag till kommuner och skatteutjämningsbidrag till landsting för år 1995 samt särskilt bidrag till det kommunala mervärdesskattesystemet år 1996.

2. I beloppet ingår särskilt bidrag till det kommunala mervärdesskattesystemet år 1996.

Syftet med bidraget är att utgöra ett allmänt finansiellt stöd till verksamhet i kommuner och landsting. Anslaget fördelas i relation till kommunens eller landstingets invånarantal. För år 1998 fördelas en del av bidraget till kommuner utifrån åldersbaserade kriterier. Bidraget skall dessutom vara ett instrument för att genomföra ekonomiska regleringar mellan staten och kommuner respektive landsting.

#### Regeringens överväganden

I enlighet med vad som angavs i den ekonomiska vårpropositionen föreslår regeringen att anslaget höjs med 3 800 miljoner kronor fr.o.m. år 1998.

I det följande redogörs för de regleringar och andra förändringar som regeringen föreslår skall påverka nivån på det generella statsbidraget fr.o.m. år 1998. Av dessa redovisades flertalet i den ekonomiska vårpropositionen.

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

Enligt en överenskommelse som har träffats mellan regeringen och Landstingsförbundet skall fr.o.m. år 1998 *administrationen av avgiftsintäkter för sjukhusvård* för patienter som är pensionärer och har hel

ålders- eller förtidspension föras över från staten till sjukvårdshuvudmännen. Överföringen beräknas för år 1998 innebära merintäkter (inklusive effekter av ökade administrationskostnader) om ca 400 miljoner kronor för sjukvårdshuvudmännen.

Den 1 januari 1998 överförs *kostnadsansvaret för förbrukningsartiklar vid inkontinens* från staten till landstingen vad avser brukare med eget boende och från staten till kommunerna vad avser brukare i särskilt boende. Denna överföring medför att det generella statsbidraget höjs med 1 400 miljoner kronor fr.o.m. år 1998. Från år 1999 bör kompensationen höjas med ytterligare 126 miljoner kronor.

Regeringen har föreslagit (prop. 1996/97:146) att kommunerna skall bekosta de 20 första assistanstimmarna per vecka och att staten genom *assistansersättningen* bekostar de assistanstimmar som överstiger denna gräns. Kommunerna föreslås med anledning av detta kompenseras med 800 miljoner kronor utöver höjningen av det generella bidraget som kommunerna får år 1998. Frågan om utjämning av kostnadskillnader mellan kommuner för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) behandlas av kommunala utjämningsutredningen, se avsnitt 3.4.1.1.

Vidare föreslås att en justering görs med anledning av fördelningen av den år 1996 gjorda regleringen av kompensationen till kommunsektorn för *de höjda arbetsgivaravgifterna* för att finansiera medlemsavgiften i EU. Justeringen innebär att landstingens anslagspost sänks med 200 miljoner kronor och kommunernas höjs med samma belopp år 1998.

Till följd av det år 1996 ingående underskottet för kommunerna respektive överskottet för landstingen, om 79 miljoner kronor i *inkomstutjämningen* föreslås anslagsposten bidrag till kommuner höjas med 79 miljoner kronor och anslagsposten bidrag till landsting sänkas med 79 miljoner kronor. Under respektive överskottet justeras för närvarande av Statistiska centralbyrån vid beräkningarna av bidraget. Förslaget innebär således en anpassning av anslagsposterna till verkliga bidragsutbetalningar.

Riksdagen har i enlighet med regeringens förslag (prop. 1996/97:227, bet. 1996/97:SkU3, rskr. 1996/97:66) beslutat att *sjömansskatten avskaffas* fr.o.m. inkomståret 1998. Den periodiseringseffekt som uppstår vid avskaffandet föreslås regleras genom att det generella statsbidraget till kommuner och landsting sänks med 333 miljoner kronor engångsvis under år 1998.

Inom ramen för det ändrade systemet för *återbetalning av mervärdesskatt* till kommuner och landsting fr.o.m. år 1996 föreslås att en justering görs mellan kommunernas och landstingens anslagsposter. Till följd av nytt underlag beträffande verksamhetsöverföringar år 1996 mellan landsting och kommuner föreslås att 40 miljoner kronor förs från anslagsposten för kommuner till anslagsposten för

landsting fr.o.m. år 1998. Regeringen avser att lägga ett särskilt uppdrag till Riksgäldskontoret om en motsvarande justering för åren 1996 och 1997.

Regeringen föreslår slutligen att 16,6 miljoner kronor tas från det generella bidraget till landstingen år 1998 och förs till anslaget för de särskilda medlen för att *justera snedvridningseffekter* som uppstod i 1997 års utjämningsystem för landstingen till följd av en felräkning. Efter det att skattemyndigheten hade fastställt utjämningsavgift för Örebro läns landsting avseende år 1997 upptäcktes att ett felaktigt antal årsstudieplatser hade använts vid beräkningen av standardkostnaden för högskoleutbildning. Regeringen beslutade att korrigera detta uppenbara fel och beviljade Örebro läns landsting 16,6 miljoner kronor av de särskilda medlen. Felet innebar att de resterande landstingen fick ett för högt utjämningsbidrag eller en för låg utjämningsavgift år 1997.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att anslaget år 1998 uppgår till 71 326,4 miljoner kronor.

Utöver de redovisade förändringarna som påverkar bidragsnivån för år 1998 finns ytterligare aktua-

liserade förändringar som kommer att påverka utgiftsområdet åren 1999 och 2000.

Hösten 1997 uttalade regeringen att den är beredd att utfärda ett s.k. *återbetalningsskydd* på upp till 2 600 miljoner kronor med anledning av regeringens beslut att räkna upp skatteinkomsterna avseende 1997. För år 1999 bör enligt regeringens nuvarande bedömning 2 600 miljoner kronor engångsvis tillföras utgiftsområdet för att finansiera återbetalningsskyddet.

Som tidigare redovisats anser regeringen att det för år 1998 föreslagna resurstillskottet till kommuner och landsting bör ökas med 4 000 miljoner kronor år 1999 och med ytterligare 4 000 miljoner kronor år 2000. Syftet med tillskottet är dels att stärka kvaliteten i vård, omsorg och skola och därigenom också uppnå positiva sysselsättningseffekter, dels att motverka skatthöjningar i kommuner och landsting. Regeringen avser att återkomma i nästa års ekonomiska vårproposition om hur det ökade tillskottet bör tillföras kommuner och landsting.

## ANSLAGSNIVÅ FÖR GENERELLT STATS BIDRAG TILL KOMMUNER OCH LANDSTING

MILJONER KRONOR

	KOMMUNER			LANDSTING		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Anslagsnivå 1997 (inkl. tilläggsbudget)	51 010	51 010	51 010	15 017	15 017	15 017
Lärarpensioner	50	150	310			
Avgift sjukhusvård				- 400	- 400	- 400
Kostnader inkontinensartiklar	700	763	763	700	763	763
Assistansersättning	800	800	800			
EU-avgift omföring	200	200	200	- 200	- 200	- 200
Underskott utj.syst. omföring	79	79	79	- 79	- 79	- 79
Sjömansskatt, engångsvis	- 222			- 111		
Kommunala mervärdesskattesystemet	- 40	- 40	- 40	40	40	40
Korrigering Örebro läns landsting				- 17		
Återbetalningsskydd <sup>3</sup>		1 732			868	
Tillskott <sup>1</sup>	1 394	1 469	1 539	1 010	1 060	1 120
Tillskott åldersrelaterat <sup>1</sup>	1 395	1 470	1 540			
Tillskott <sup>2</sup>		2 400	4 800		1 600	3 200
<b>Summa</b>	<b>55 366</b>	<b>60 033</b>	<b>61 001</b>	<b>15 960</b>	<b>18 669</b>	<b>19 461</b>

1. Tillskott aviserat i den ekonomiska vårpropositionen och som föreslås i denna proposition.

2. Det ökade tillskott som aviserats i denna proposition för åren 1999 och 2000. Fördelningen mellan kommuner och landsting är preliminär.

3. Nivån på återbetalningsskyddet kan komma att förändras fram till dess slutlig taxering av 1997 års beskattningsbara inkomster föreligger. Återbetalningsskyddet kommer att regleras via ett särskilt anslag vilket regeringen återkommer med i nästa års budgetproposition.



## A 2. Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting

1995/96	Utgift	1 418 590	Anslags-sparande	401 410
Därav 1996	Utgift	0		
1997	Anslag	600 000	Utgifts-prognos	1 000 910
<b>1998</b>	<b>Förslag</b>	<b>736 600</b>		
1999	Beräknat	600 000		
2000	Beräknat	400 000		

Beloppen anges i tusental kronor

Syftet med anslaget är att utgöra ett stöd till kommuner och landsting som på grund av speciella omständigheter kan hamna i en särskilt svår ekonomisk situation. I enlighet med förslag i den ekonomiska vårpropositionen höjdes anslaget för år 1997 med 200 miljoner kronor.

Vid ingången av år 1997 fanns en ingående reservation på drygt 400 miljoner kronor på anslaget. Regeringen har beslutat att 200 miljoner kronor av dessa skall utbetalas till kommuner med en särskilt hög andel flyktingar och lika mycket till kommuner och landsting för särskilda projekt för omstrukturering av verksamheten.

Även för budgetåret 1997 har beslut fattats om att 200 miljoner kronor skall betalas ut till kommuner med hög andel flyktingar. Vidare har under året beslutats om stöd till Stenungsunds och Karlsborgs kommuner.

### Regeringens överväganden

I den ekonomiska vårpropositionen aviserade regeringen en höjning av anslaget med 200 miljoner kronor till sammanlagt 800 miljoner kronor för år 1998. Regeringens bedömning var att det fortfarande finns kommuner och landsting som på grund av speciella omständigheter kan hamna i en särskilt svår ekonomisk situation. Regeringen gör även nu denna bedömning. På grund av ett prognostiserat anslagsöverskridande, inom utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar, som rör kommunala ersättningar vid mottagande av flyktingar föreslår dock regeringen att 100 miljoner kronor av den aviserade höjningen för år 1998 engångsvis förs till anslaget B 4 Kommunersättningar vid flyktingmottagande. Det innebär att medlen kommer kommuner med särskilt höga kostnader för flyktingmottagande tillgodo.

I den ekonomiska vårpropositionen aviserades vidare att utgifterna för insatser mot aids inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, skulle reduceras med 70 miljoner kronor fr.o.m. år 1998. Regeringen uttalade också att statens stöd till kommunernas och landstingens hiv-preventiva arbete får anses ingå i det generella statsbidraget.

För att underlätta avvecklingen av en del av det specialdestinerade bidraget och för att värna den verksamhet som byggts upp i samarbete mellan kommuner, landsting och frivilliga organisationer föreslår regeringen för år 1998 att 90 miljoner kronor avsätts av anslaget för särskilda insatser, för att användas för bidrag till kommuner och landsting i storstadsområdena för förebyggande HIV/aids-verksamhet. Av dessa 90 miljoner kronor utgör 20 miljoner kronor en överföring för år 1998 från utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg. Bidraget föreslås utges till de kommuner och landsting som tidigare fått del av det s.k. extra bidraget och fördelas utifrån antalet smittade i kommunen respektive landstinget. 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.

Med anledning av den ovan redovisade korrigeringen av Örebro läns landstings utjämningsbidrag föreslår regeringen att 16,6 miljoner kronor år 1998 förs från landstingens generella statsbidrag till anslaget för särskilda insatser.

Sammanfattningvis föreslår regeringen att anslaget år 1998 uppgår till 736,6 miljoner kronor.

## A 3. Statligt utjämningsbidrag till kommuner och landsting

1995/96	Utgift	20 984 552	Anslags-sparande	
Därav 1996	Utgift	20 984 552		
1997	Anslag	20 985 000	Utgifts-prognos	20 701 939
<b>1998</b>	<b>Förslag</b>	<b>20 985 000</b>		
1999	Beräknat	20 985 000		
2000	Beräknat	20 985 000		

Beloppen anges i tusental kronor

Syftet med det statliga utjämningsbidraget är att åstadkomma likvärdiga förutsättningar för kommuner respektive landsting. Bidraget utjämnar för såväl skillnader i skattekraft som för strukturella kostnadsskillnader mellan kommuner respektive landsting. Bidraget motsvaras av en lika stor utjämningsavgift på statsbudgetens inkomstsida (inkomsttiteln Utjämningsavgift för kommuner och landsting). Storleken på bidraget bestäms av de beräkningar som görs enligt förordningen (1995:1645) om utjämningsbidrag och utjämningsavgift för kommuner och landsting.

## Regeringens överväganden

Regeringen föreslår att anslaget för år 1998 uppgår till 20 985 miljoner kronor.

### A 4. Bidrag till rådet för kommunal redovisning

1995/96	Utgift	0	Anslags-sparande	0
Därav 1996	Utgift	0		
1997	Anslag	500	Utgifts-prognos	500
<b>1998</b>	<b>Förslag</b>	<b>700</b>		
1999	Beräknat	700		
2000	Beräknat	700		

Beloppen anges i tusental kronor

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

## Regeringens överväganden

Nivån på anslaget följer av regeringens avtal med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet som redovisades i den ekonomiska vårpropositionen. Regeringen föreslår att anslaget för år 1998 uppgår till 700 000 kronor.

## 3.4 Övriga kommunala frågor

### 3.4.1 Hantering av fel i utjämningsystemet för kommuner och landsting

#### 3.4.1.1 Frågans behandling

Den 17 augusti 1995 bemyndigade regeringen chefen för Finansdepartementet att tillkalla en kommitté (Fi 1995:16) med uppgift att följa upp och utvärdera samt lämna förslag i syfte att utveckla det system för statsbidrag och utjämningsbidrag för kommuner respektive landsting som avsågs träda i kraft den 1 januari 1996 (dir. 1995:118).

Kommittén, som antagit namnet Kommunala utjämningsutredningen, fick den 13 februari 1997

tilläggsdirektiv (dir. 1997:32) om att utreda dels behov och utformning av en utjämningsavgift mellan kommuner för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), dels huruvida felaktigheter i beräkningarna av utjämningsbidrag och utjämningsavgift skall korrigeras i efterhand och i så fall på vilket sätt.

Kommittén överlämnade i juni 1997 en skrivelse till regeringen med anledning av den del av tilläggsdirektiven som gällde utjämningsbidrag för verksamhet enligt LSS. Enligt skrivelsen anser inte kommittén att det finns ett tillräckligt underlag för att nu presentera något förslag i denna del och framför att man vill ta ställning till frågan om utjämningsbidrag för verksamhet enligt LSS först när man kan bedöma förändringsbehovet i utjämningsystemets alla delar.

Kommittén överlämnade i juni 1997 delbetänkandet Hantering av fel i utjämningsystemet för kommuner och landsting (SOU 1997:93) som omfattar den del av tilläggsdirektiven som avser korrigeringar av fel i utjämningsystemet.

Delbetänkandet har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Inrikesdepartementet (dnr In97/1534/KE).

#### 3.4.1.2 Bakgrund

Det nuvarande statsbidrags- och utjämningsystemet för kommuner och landsting består av ett generellt invånarbaserat statsbidrag, inkomstutjämningsbidrag, utjämningsbidrag för strukturellt betingade kostnadsskillnader och införanderegler. Inkomst- och kostnadsutjämningsbidragen bygger på att de kommuner och landsting som har en högre skattekraft eller mer gynnsam struktur än genomsnittet får betala en utjämningsavgift till staten och att de som har en lägre skattekraft eller mindre gynnsam struktur än genomsnittet får ett utjämningsbidrag från staten. De sammanlagda utjämningsbidragen respektive utjämningsavgifterna för kommuner och landsting uppgår i princip till lika stora belopp vilket innebär att systemet är statsfinansiellt neutralt.

Har någon kommun eller något landsting, på grund av felaktigheter i beräkningarna, exempelvis fått ett för litet bidrag eller en för stor avgift innebär detta att övriga kommuner respektive landsting fått för stora bidrag eller för låga avgifter i förhållande till om beräkningarna varit riktiga från början. Om felaktigheter i inkomst- och kostnadsutjämningsbidragen skall korrigeras får detta följaktligen ekonomiska konsekvenser för alla andra kommuner respektive landsting.

Frågan om hur felaktigheter i statsbidrags- och utjämningsbidragen bör hanteras har aktualiserats genom att två felaktigheter uppdagats i beräkningarna av 1996 års kostnadsutjämningsbidrag mellan lands-

ting samt en felaktighet i beräkningarna av 1997 års kostnadsutjämnning mellan landsting.

### 3.4.1.3 Nuvarande möjligheter att rätta fel

Enligt nuvarande regler fattar skattemyndigheten beslut om bidragens och avgifternas storlek och lämnar besked till kommunerna och landstingen senast den 25 januari bidrags- och avgiftsåret. Bidragen skall betalas ut och avgiften skall betalas in genom avräkning i samband med och på motsvarande sätt som gäller vid utbetalningen av kommunalskattemedel. Utbetalningen sker månadsvis den tredje vardagen efter den 17:e i månaden.

Rättelse av fel för samtliga berörda kommuner och landsting kan i dag endast göras innan skattemyndigheten har expedierat sina beslut. Efter denna tidpunkt måste varje beslut behandlas individuellt och förutsättningarna att ändra ett beslut måste prövas för varje kommun eller landsting för sig.

Skattemyndighetens möjligheter att i ett enskilt fall rätta fel är i dag mycket begränsade. Uppenbara skrivfel och liknande kan rättas och inom ramen för myndighetens omprövningsrätt finns vissa möjligheter att rätta uppenbara oriktigheter. På grund av utjämningsystemets komplexitet är de fel som kan uppkomma inte alltid uppenbara och dessa rättelsemöjligheter kan då inte användas. Härutöver styrs möjligheterna att rätta ett felaktigt beslut av i praxis utvecklade principer om förvaltningsbeslutens rättskraft. Dessa principer innebär att avgiftsbesluten i princip står fast och att bidragsbesluten i princip inte kan rättas till nackdel för en bidragsberättigad.

### 3.4.1.4 Förslag till ny beslutsordning för utjämningsbidrag och utjämningsavgift

---

#### Regeringens förslag:

Från och med bidrags- och avgiftsåret 1998 skall skattemyndigheten fatta ett preliminärt beslut om utjämningsbidrag respektive utjämningsavgift senast den 20 januari. Efter att skattemyndigheten har skickat ut de preliminära besluten har kommuner och landsting möjlighet att till och med den 15 februari påtala om ett fel uppkommit i underlaget till beslutet. Senast den 15 april fastställer skattemyndigheten bidragens och avgifternas storlek samt lämnar uppgift till varje kommun och landsting. Om korrigeringar görs skall en jämkning ske i samband med utbetalningen av kommunalskattemedel i april eller, om det är fråga om ett större belopp, fördelas på utbetalningarna i april, maj och juni.

---

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag utom avseende senaste tidpunkten för skattemyndigheten att lämna besked om det preliminära beslutet om utjämningsbidrag respektive utjämningsavgift. Utredningen föreslog den 15 januari.

**Remissinstanserna:** De flesta av remissinstanserna ställer sig bakom förslaget. *Riksrevisionsverket* anser att underlaget för både inkomst- och kostnadsutjämnningen skall vara korrekt och att eventuella felaktigheter måste korrigeras. Möjligheterna att hantera utjämningsystemet på samma sätt som avräkningen av kommunalskattemedel bör utredas. *Riksskatteverket* förordar i första hand ett förslag där Statistiska centralbyrån distribuerar det fullständiga underlaget i december året före bidrags- och avgiftsåret så att alla inblandade kan kontrollera uppgifterna innan skattemyndigheten skickar ut besluten i januari. I andra hand föreslår Riksskatteverket att senaste datum för det preliminära beslutet flyttas fram till den 20 januari. Flera remissinstanser understryker behovet av att ha tillgång till det fullständiga beräkningsunderlaget.

**Skälen för regeringens förslag:** Det är inte tillfredsställande att möjligheterna att rätta fel som kan uppkomma i utjämningsystemet är så begränsade som de är i dag. Huvudsyftet med bidrags- och utjämningsystemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar mellan kommuner respektive landsting. För att uppnå detta krävs att systemet beaktar så många faktorer att det förmår fånga upp den komplexa verkligheten. Systemet är därför mycket detaljrikt och fel kan uppkomma även om man vidtar alla tänkbara åtgärder för att förebygga detta. Om möjligheterna att rätta fel är begränsade kan det uppstå icke önskvärda effekter, vilket medför att systemets trovärdighet och syfte går förlorat. De i dag gällande reglerna innebär också att staten får svårt att finansiera korrigeringar om fel endast kan rättas till fördel för en kommun eller ett landsting.

Samtidigt som det finns behov att kunna korrigera fel är det viktigt att kommunerna och landstingen ges stabila planeringsförutsättningar. De skall inte under någon längre tid behöva sväva i ovisshet om vad det slutliga beloppet för bidrag respektive avgift kan komma att bli. Därför behövs enligt regeringens mening en bättre möjlighet att kunna göra rättelser. Regeringen föreslår följande system.

Skattemyndigheten fattar senast den 20 januari bidrags- eller avgiftsåret beslut om preliminära bidrag och avgifter. Den senaste tidpunkten för skattemyndighetens preliminära beslut avviker från utredningens förslag. Ändringen är föranledd av att skattemyndigheten bör ha åtminstone tio dagar för att fatta och expediera besluten. Dessa bör givetvis ändå expedieras så snart som möjligt. En begäran om rättelse av det preliminära bidragets eller avgiftens storlek på grund av fel skall framställas senast den 15 februari till skattemyndigheten. Skattemyndigheten skall efter samråd med Statistiska centralbyrån

avgöra om ett fel föreligger. Utgångspunkten är att konstaterade fel skall rättas. Rättningarna bör begränsas till sådana fel som beror på att det statistiska underlaget inrapporterats eller bearbetats på ett icke avsett sätt. En förutsättning för att fel skall kunna rättas är att eventuella felaktigheter i statistiken skall kunna ersättas med rätta värden med rimlig ansträngning och i rimlig tid. Senast den 15 april skall skattemyndigheten faställa de definitiva beloppen och lämna uppgift till varje kommun och landsting om storleken av dess slutliga bidrag eller avgift. Mellan den 15 februari och den 15 april ges tid för Statistiska centralbyrån att kunna räkna om beloppen samt för skattemyndigheten att kommunicera med de berörda.

Reglering av utjämningsbidrag och utjämningsavgift gentemot kommuner och landsting sker i samband med utbetalningen av kommunalskattemedel och regleras i 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Om ett fel uppdagas innebär detta att utbetalningen av kommunalskattemedel i januari, februari och mars inte är riktig. En jämkning bör därför ske i fråga om utbetalningen i april eller, om det är fråga om ett större belopp, fördelas på utbetalningarna i april, maj och juni. Det är skattemyndigheten som gör bedömningen om det är fråga om ett större belopp. För att det skall anses som ett större belopp bör det dock i normalfallet överstiga 200 kronor per invånare för kommunerna och 120 kronor per invånare för landstingen beräknat på årsbasis. En sådan fördelning torde endast behövas i de fall en kommun eller ett landsting får en höjd avgift eller ett minskat bidrag. Regeringens förslag föranleder en ändring av lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Om ingen begäran om rättelse av beslutet inkommer bör skattemyndigheten kunna fatta det definitiva beslutet under februari månad. Det bör vara fråga om undantagsfall att beslutet dröjer till den 15 april. Tidsrymden mellan det preliminära och det slutliga beslutet, normalt ca en månad och maximalt knappt tre månader, är en avvägning mellan å ena sidan att kommunerna, landstingen, Statistiska centralbyrån och skattemyndigheten skall ha rimlig tid på sig att kontrollera samtliga uppgifter och å andra sidan att kommunerna och landstingen inte under någon längre tidsrymd skall behöva sväva i ovisshet om hur stort det slutliga beloppet kommer att bli. Förslaget till en ny beslutsordning med en relativt kort tid mellan det preliminära och slutliga beslutet bör vara ett incitament för samtliga inblandade att kontrollera alla belopp inför det slutliga beslutet.

Skulle det vara så att det ändå finns fel i beräkningsunderlaget som upptäcks efter skattemyndighetens slutliga beslut gäller samma regler som i dag avseende rättelse, dvs. en individuell bedömning av

varje beslut för sig. Vidare finns en möjlighet att överklaga till regeringen men det är även här bara den klagande kommunens eller det klagande landstingets beslut som kan prövas.

Regeringen anser att kommuner och landsting till skillnad från i dag bör få tillgång till hela det underlag som beräkningarna av utjämningsssystemet är baserade på. Denna åtgärd gör det möjligt för kommuner och landsting att upptäcka fel i beräkningarna. Därigenom bör risken för att fel skall uppkomma minimeras. Det preliminära beslutet torde således i de allra flesta fall vara detsamma som det slutliga. Risken för att fel uppkommer kan dock aldrig helt uteslutas. Genom den föreslagna beslutsordningen skapas dock förutsättningar för att så långt möjligt korrigera eventuella fel fullt ut så att inte snedvridningseffekter uppstår i systemet.

### 3.4.2 Slutavräkning av kommunalskatt

#### Regeringens förslag:

Slutavräkning av kommunal- och landstingsskattemedel skall regleras med ett enhetligt belopp per invånare den 1 november året före beskattningsåret. Därvid skall en landstingsfri kommun behandlas som om den även utgjorde ett landsting.

**Skälen för regeringens förslag:** Staten svarar för upp- och nedbörd, taxering och indrivning av kommunalskatterna. Under själva beskattningsåret erhåller kommunerna och landstingen endast preliminära skatteinkomster från staten. I januari andra året efter beskattningsåret sker den slutliga regleringen, slutavräkningen, mellan staten och kommunerna respektive landstingen. Vissa år leder slutavräkningen till att kommunerna och landstingen skall betala tillbaka skattemedel och andra år erhåller de ytterligare skattemedel från staten. Detta förfarande regleras i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

I samband med att ett nytt statsbidrags- och utjämningsystem till kommuner och landsting infördes gjordes en anpassning av avräkningsförfarandet vid utbetalning av kommunalskattemedel (prop. 1995/96:64, bet. 1995/96:FiU5, rskr. 1995/96:116). Anpassningen innebär att slutavräkningen av kommunal- och landstingsskattemedel skall regleras med ett enhetligt belopp per invånare i kommunen respektive landstinget per den 1 november året efter beskattningsåret. Den första slutavräkningen enligt dessa regler, s.k. kollektiv avräkning, sker i januari 1998.

För att se över systemet för utbetalning av kommunalskattemedel bildades i januari 1997 en arbets-

grupp inom Finansdepartementet. Arbetsgruppens ställningstagande presenterades i rapporten Kommunala skatteinkomster – Stabila planeringsföresättningar (Ds 1997:15). Rapporten har remissbehandlats. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi97/602).

Arbetsgruppen ansåg bl.a. att den kollektiva avräkningen bör fördelas mellan kommunerna respektive landstingen efter folkmängden per den 1 november året *före* beskattningsåret. En klart övervägande del av remissinstanserna var positiva till förändringen. Regeringen anser att denna förändring nu bör genomföras. Skälet till detta är att folkbokföringen detta datum reglerar i vilken kommun och landsting som en person skall betala skatt under beskattningsåret. Det är då konsekvent att slutavräkningen fördelas utifrån samma invånarantal.

Regeringen anser vidare att ett förtydligande skall göras i lagen när det gäller hur en kommun som inte ingår i ett landsting, en s.k. landstingsfri kommun, skall hanteras i detta sammanhang. I flera av de lagar som behandlar nuvarande kommunala statsbidrags- och utjämningsystem betraktas en landstingsfri kommun i tillämpliga delar också som ett landsting. Vid beräkningen och fördelningen av skattemedel vid en slutavräkning skall därför en landstingsfri kommun behandlas som om den även utgjorde ett landsting. I annat fall skulle slutavräkningen per invånare räknat bli för låg i de landstingsfria kommunerna jämfört med resterande del av kommun- och landstingskollektivet, oavsett om avräkningen leder till att ytterligare skattemedel skall erhållas eller till att redan erhållna skattemedel skall återbetalas.

I beredningen av denna fråga har samråd skett med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

### **3.4.3 Regional försöksverksamhet och systemet för återbetalning av mervärdesskatt till kommuner och landsting**

---

#### **Regeringens förslag:**

De nya regionala självstyrelseorgan som bildas enligt lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar och Skåne län ges rätt till återbetalning av ingående mervärdesskatt från det inomkommunala mervärdesskattesystemet.

---

**Skälen för regeringens förslag:** Under tiden den 1 juli 1997 – 31 december 2002 genomförs en försöksverksamhet med en ändrad regional ansvarsfördelning i Kalmar, Gotlands och Skåne län (prop. 1996/97:36, bet. 1996/97:KU4, rskr. 1996/97:77). Försöksverksamheten innebär att ett regionalt självstyrelseorgan bildas i vart och ett av de tre länen. Dessa självstyrelseorgan tar enligt förslaget över vissa statliga uppgifter från länsstyrelsen och Statens kulturråd. I Kalmar respektive Skåne län utgörs självstyrelseorganet av ett regionförbund. Enligt lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar och Skåne län får även kommunala angelägenheter föras över till regionförbundet.

Kommuner, landsting och kommunalförbund har rätt till återbetalning av ingående mervärdesskatt, som uppstått i verksamheter som inte medför skatteplikt, från ett särskilt inomkommunalt system. Eftersom uppgifter nu kan komma att föras över till regionförbunden från kommuner och landsting bör också de nya självstyrelseorganen ges rätt till återbetalning av ingående mervärdesskatt från det kommunala systemet. Regeringens förslag innebär att lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting ändras så att även självstyrelseorganen har rätt till återbetalning från de båda kontona som finns upprättade hos Riksgäldskontoret. Förslaget om ändring har beretts med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.



## 4 Författningskommentar

### 4.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1518) om mervärdeskattekonton för kommuner och landsting

Förslaget behandlas i avsnitt 3.4.3.

### 4.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting

#### 9 §

I *första stycket* stadgas att skattemyndigheten preliminärt skall besluta om bidragens storlek. Detta beslut grundas dock på ett fullständigt underlag.

I *andra stycket* anges att kommuner och landsting kan påtala att ett fel uppkommit i underlaget för beslutet. För att man skall kunna tala om ett fel i underlaget skall det vara fråga om statistiska uppgifter som inrapporterats eller bearbetats på ett icke avsett sätt. Ett sådant fel kan t.ex. vara att det finns en uppgift i den officiella statistiken men för en viss kommun har den av misstag inte använts i beräkningen. Ett annat exempel är att ett fel i datahanteringen gör att variabeln för ett landsting av misstag inte blivit uppdaterad trots att alla andra landstingsvariabler uppdaterats i detta avseende. Det är skattemyndigheten som efter samråd med Statistiska centralbyrån har att avgöra om ett fel i underlaget föreligger.

I *tredje stycket* regleras att skattemyndigheten slutligt skall fastställa bidragens storlek och den tidpunkt skattemyndigheten senast skall lämna uppgift om dessa till varje kommun.

### 4.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting

Ändringen i 9 § motsvarar ändringen i 9 § lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting.

### 4.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

#### 4 §

I *fjärde stycket* anges som huvudregel att om något av de belopp som utbetalningarna i januari, februari och mars grundats på inte motsvarar en tolfedel av kommunens fordran skall en jämkning göras på grund av detta i samband med aprilutbetalningen. Om det är fråga om ett större belopp skall dock jämkningen fördelas på utbetalningarna i april, maj och juni månader. För att det skall anses som ett större belopp bör det dock i normalfallet överstiga 200 kronor per invånare för kommunerna och 120 kronor per invånare för landstingen beräknat på årsbasis. Det är skattemyndigheten som gör bedömningen av vad som är ett större belopp.

I *femte stycket* har förtydligandet gjorts såvitt avser s.k. landstingsfria kommuner samt har ändring skett av det datum vilket skall ligga till grund för den kollektiva avräkningen. Övervägandena bakom sistnämnda ändring behandlas i den allmänna motiveringen, avsnitt 3.4.2.

Av förtydligandet såvitt avser s.k. landstingsfria kommuner följer att vid beräkning av slutavräkningen skall skattemedlen i de landstingsfria kommunerna delas upp i såväl kommunal- som landstings-

skattemedel. Uppdelningen skall göras utifrån kommuners respektive landstings andel av den sammanräknade slutavräkningen vid en beräkning som exkluderar de landstingsfria kommunerna. Den del av de landstingsfria kommunernas slutavräkning som motsvarar landstingens andel enligt denna beräkning

skall ingå i slutavräkningen av landstingsskattemedel. Resterande del skall utgöra slutavräkning av kommunalskattemedel. De landstingsfria kommunerna skall utifrån antalet invånare ingå i regleringen av slutavräkningen både vad gäller kommunal- och landstingsskattemedel.