

Cirkulärnr: 1991:13  
Diariernr: 1991:0065  
Handläggare: Christina Rydberg  
Avdsek: KES Finans  
Datum: 1991-01-14  
Mottagare: Kommunstyrelsen  
Ekonomikontoret  
Rubrik: Budgetpropositionen  
Ersätter: 1990:8

### Budgetpropositionen

Regeringens budgetproposition för budgetåret 1991/92 har överlämnats till riksdagen. I följande cirkulär refereras dels regeringens syn på den kommunala ekonomin, dels de budgetförslag som påverkar kommunernas ekonomi.

#### DEN KOMMUNALA EKONOMIN ENLIGT FINANSPLANEN

I finansplanen konstateras att en dominerande, och växande, del av den offentliga sektorns verksamhet och investeringar sker inom kommuner och landsting. Ökningstakten har alltmer närmat sig riksdagens målsättning om cirka 1 procent volymtillväxt. Men finansieringen har i allt ökande utsträckning skett genom upplåning och utförsäljning. Den kommunala sektorns utveckling måste nu anpassas till det samhällsekonomiska utrymmet, framhålls i finansplanen. Tillväxten måste begränsas till högst 1 procent.

Även om kommunerna har ett långsiktigt underliggande underskott i sitt finansiella sparande, så väntas för åren 1991 och framför allt 1992 ett kraftigt överskott. Det är de höga löneökningarna 1990 och den tvååriga eftersläpningen vid utbetalning av kommunalskattemedel som är främsta orsaken till detta, kombinerat med den förväntade dämpningen av löneökningar och kommunala utgifter.

Kommunerna måste enligt regeringen ompröva och effektivisera. Högsta prioritet skall ges grundläggande ansvarsområden såsom skola, barn- och äldreomsorg.

I finansplanen slås också fast att kommuner och landsting inte skall åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt ges möjligheter att finansiera eventuella nya åtaganden med andra medel än höjda skatter.

#### FÖRESLAGNA ÅTGÄRDER

Regeringen och företrädare för de två kommunförbunden har kommit överens om ett frivilligt skattestopp efter utgången av det nu lagstadgade tvååriga skattestoppet. Överenskommelsen gäller åren 1993 och 1994.

I budgetpropositionen kommer nu det förslag till indragning av 3 miljarder kronor från kommuner och landsting år 1992 som kommunförbunden har motsatt sig. Indragningen skall ske genom en tillfällig höjning av skatteutjämningsavgiften med 0.25 kr/skr. Avgifterna beräknas på det egna skatteunderlaget. Pengarna skall återbetalas till kommunerna, men finansdepartementet kopplar nu detta till den kommunalekonomiska kommitténs arbete och det nya statsbidragssystem som kan komma att införas med början åren 1993 och 1994.

Bakgrunden är det tillfälliga överskottet i kommunernas ekonomi 1992. Denna ökning får inte, enligt finansministern, leda till att kommunerna "underlåter att vidta sådana strukturella förändringar som innebär att utgifterna långsiktigt anpassas till de löpande inkomsterna".

Enligt finansministern kommer en förlängning av den nu gällande skattestoppslagen att föreslås om kommunernas volymtillväxt skulle tendera att överskrida det

samhällsekonomiska utrymmet eller om det visar sig att kommunerna överväger att höja sin utdebitering.

## SKATTEUTJÄMNING

För att finansiera den automatiska höjningen av skatteutjämningsbidragen föreslås den generella skatteutjämningsavgiften höjas med 11 öre från och med 1992. Inklusiv den tillfälliga höjningen (0.25 kr/skr år 1992) skulle avgiften därmed uppgå till 1.15 kr/skr för kommuner och 0.92 kr/skr för landsting.

Kommunerna har under senare år fått betala en allt större del av skatteutjämningsbidraget själva via den generella och progressiva avgiften. I år utgör denna andel 52 procent. Bidrag utgår till 236 av landets 284 kommuner och till samtliga landsting.

Genomgripande förslag till förändringar i statsbidragssystemet kan komma från den kommunalekonomiska kommittén, som skall lämna sitt förslag senast den 31 oktober i år. Tanken är att dagens specialdestinerade statsbidrag i stor utsträckning skall ersättas av ett generellt bidrag.

Kompensationen för avskaffandet av kommunernas juridiska beskattningsrätt, som utgått från och med 1985, bibehålls på oförändrad nivå, dvs 879 miljoner kronor.

## SKATTEREFORMEN OCH AVRÄKNINGSSKATTEN

Riksdagen fattade i våras beslut om en avräkningsskatt beräknad på kommunernas totala skatteunderlag i syfte att neutralisera effekterna av skattereformen. Nivån fastställdes för perioden från 1991 till och med 1995.

Under hösten har kompletterande förslag till skattereformen lagts fram och beslutats av riksdagen (dec 1990). Beslutet gäller högre bilavdrag, högre särskilt grundavdrag för pensionärer, delvis skattefri barnpension samt beskattning av grupplivförsäkringar. I samtliga fall innebär dessa kompletteringar minskade skatteinkomster för kommunerna.

I budgetpropositionen föreslås att avräkningsskatten skall reduceras till följd av detta beslut enligt följande (kr/skr):

År	<u>Kommuner</u>		<u>Landstingsfria kommuner</u>	
	Fastställd	Ny	Fastställd	Ny
	avr skatt	avr skatt	avr skatt	avr skatt
1991	0.60	0.60	0.94	0.94
1992	1.20	1.17	2.05	1.99
1993	1.80	1.63	3.15	2.83
1994	1.65	1.49	2.90	2.61
1995	1.50	1.41	2.60	2.44

De beslut som tagits beträffande löneskatt på avtalsersättningar m m har enligt regeringen beaktats när avräkningsskatten fastställdes.

Därutöver har under hösten tagits beslut om andra förändringar som påverkar kommunernas ekonomi. Det gäller bland annat minskade ersättningsnivåer i sjukförsäkringen som minskar kommunernas skatteinkomster från och med budgetåret 1993. Någon reduktion av avräkningsskatten har inte föreslagits till följd av denna förändring.

Bostadsbidragen kommer, enligt våra bedömningar, att öka mer än vad som beräknades när avräkningsskatten fastställdes och en del av denna ökning bör, enligt vår mening, hänföras till skattereformen.

Under slutet av 1990 har statens pensionsverk (SPV) debiterat kommunerna en kostnad för deras hantering av lärarpensioner. Dessa kostnader som motsvarar cirka 0.0025 kr/skr har enligt regeringen beaktats när avräkningsskatten fastställdes. Denna fråga har dock inte tagits upp med förbundet, varför vi inte kunnat informera om detta tidigare. Vid det ändrade huvudmannaskapet för lärarna från och med 1991 kommer Kommunernas Pensionsanstalt (KPA) att tillsammans med SPV svara för administrationen av lärarnas pensioner m m. Från och med budgetåret 1991/92 bekostas SPVs kostnader av staten, medan kommunerna svarar för KPAs kostnader.

## REFORMFÖRSLAG

Nedan görs en genomgång av nu presenterade förslag som berör det kommunala området.

## BOSTÄDER

Det nya bostadsfinansieringssystemet tidigare läggs med ett halvår och träder ikraft redan 1 januari 1992. Reformen innebär en omvandling av räntebidragen till räntelån. Tidigareläggningen medför en besparing på 2.8 miljarder kronor. Räntebidragen minskas med ytterligare 0.6 miljarder kronor under 1991 enligt förslag senare i vår.

De höjda boendekostnaderna kan få stora indirekta effekter för kommunerna. På grund av tidigare beslut om hyresgränser, utvidgning av gruppen bidragsberättigade samt på grund av de höjda hyrorna, ökar kostnaderna för bostadsbidrag. Statens kostnader beräknas öka med 64 procent mellan budgetåren 1990/91 och 1991/92. Kommunerna betalar lika stor andel som staten.

## MILJÖ OCH ENERGI

En särskild miljöproposition aviseras till februari. Frågan om utveckling av styrmedel inom det miljöpolitiska området kommer där att beröras. Under våren läggs även en energipolitisk proposition.

En ny renhållningsförordning gäller från den 1 januari 1991. Kommunerna ges nu laglig rätt att bestämma att allt avfall skall källsorteras.

## SKOLA

Beslut om kommunalisering av skolan har fattats. Ett nytt statsbidragssystem för skolan införs från 1 juli 1991. Statsbidraget kommer att betalas ut som ett samlat finansiellt stöd till driften av det kommunala skolväsendet. Rekvisitionsförfarandet slopas. Förskotts- och slutregleringsförfarandet avskaffas och i stället skall hela bidraget för ett verksamhetsår betalas ut månadsvis under verksamhetsåret. Sektorbidraget utgår från samma nivå som det tidigare systemet.

Vid beräkning av det nya sektorbidraget har hänsyn tagits till de ökade kostnaderna för lärarlöner m m som 1989/90 års avtal medför.

Eftersom arbetsgivarinträdet vid sjukdom för lärare upphör från 1 januari 1991, har statsbidraget reducerats. De därav minskade kostnaderna beräknas till 588 miljoner kronor.

Därutöver har statsbidraget även reducerats med hänvisning till att lärarna haft annorlunda förmåner än vad de får vid ett kommunalt huvudmannaskap. Kommunernas minskade kostnader till följd av dessa ändrade förmåner har av utbildningsdepartementet beräknats till 500 miljoner kronor.

Från och med budgetåret 1992/93 avses sektorbidraget räknas upp med ett särskilt skolindex, som består av en lönedel och en varuprisdel. Lönedelen utgörs av ett sammanvägt löneindex för samtliga offentligtanställda och varuprisdelen av ett konsumentprisindex som skall fånga upp de delar som har relevans för skolans verksamhet.

För att mildra de omfördelningseffekter som följer av det nya statsbidragssystemet föreslås vissa övergångsregler. (Förändringarna beträffande statsbidragssystemet har beskrivits mer utförligt i cirkulär 1991:6.)

Såsom tidigare aviserats föreslås nu hemspråksundervisningen läggas utanför timplanebunden tid och i större grupper. På grund av den besparing detta antas medföra minskas sektorbidraget till skolan med 300 miljoner kronor.

För gymnasieskolan och vuxenutbildningen kommer ytterligare förslag att presenteras våren 1991. De yrkesinriktade gymnasielinjerna skall enligt tidigare beslut bli treåriga. Målet är ett fullt utbyggt treårigt gymnasium för alla. Utbyggnaden sker under en fyraårsperiod med start 1 juli 1992.

Under våren kommer också förslag om flexibel skolstart. Reformen avses träda i kraft redan 1 juli 1991. Barnen ska ha rätt att börja skolan det år de fyller sex år. Med hänsyn till de praktiska problem detta kan medföra för skolhuvudmännen bör övergångsregler antas vilket innebär att skolorganisationen får en tid att anpassa sig. Regeringen räknar med att betydande samhällsvinster uppstår på sikt genom att arbetsmarknaden genom den tidigarelagda skolstarten kan tillföras ytterligare en åldersklass.

Riksdagen har tidigare beslutat om ett stimulansbidrag på 300 miljoner kronor per år i 1990 års prisläge under en tioårsperiod för förbättringar av skolornas fysiska miljö.

En förhållandevis större andel av stimulansbidraget föreslås nu fördelas till kommunerna i storstadslänen. Resterande bidrag föreslås fördelas på länsnivå i förhållande till antalet elever i respektive län.

Se vidare Kommunförbundets cirkulär 1991:6 om skolan i budgetpropositionen.

## BARNOMSORG

Statsbidragen till barnomsorg höjdes senast 1990. De föreslås i årets budget oförändrade från 1991. En utvidgning har ändå skett så att bidrag från 1991 kan ges till personalkooperativa daghem och till daghem/fritidshem som drivs av svenska kyrkan.

Utbyggnaden av antalet platser i barnomsorgen fortsätter i enlighet med riksdagens beslut.

Bidragsreglerna för hemspråksträning i förskolan skall ändras. Stödet skall göras mer flexibelt och fler barn bör få del av det.

## ÄLDREOMSORG

Riksdagen har 1990 fattat beslut om ett samlat primärkommunalt ansvar för långvarig service och vård för äldre och handikappade, den s k ÄDEL-reformen. Förslag om den ekonomiska regleringen av reformen kommer att presenteras under våren. Reformen träder ikraft den 1 januari 1992.

## ÖVRIGA SOCIALA FRÅGOR

Under våren kommer förslag om bättre samordning av sjukvårdens och sjukförsäkringens finansiering och styrning. Avsikten är att minska de samhälleliga kostnaderna genom en sänkning av det s k ohälsotalet.

Samtidigt planeras en reformering av pensionssystemet. En utgångspunkt är att pensionssystemet måste bidra till att stärka motiven för arbete under den yrkesverksamma perioden i livet. Detta betyder ett ökat inslag av försäkringsstruktur.

Som tidigare aviserats sänks ersättningsnivån den 1 mars 1991 i sjuk- och föräldraförsäkringen. Ersättningen i sjukförsäkringen sänks i princip från 100 procent till 75 procent de första tre dagarna samt från 100 procent till 90 procent från och med dag 4 till och

med dag 89. Den tillfälliga föräldrapenningen sänks från 100 procent till 90 procent de första 14 dagarna. Av dessa betalar arbetsgivaren 10 procentenheter (se också Kommunförbundets cirkulär 1990:33). En samordning aviseras mellan sjuk- och arbetsskadeförsäkring. Ersättningen enligt tandvårdsförsäkringen sänks i och med att intervallerna förskjuts.

Förslag kommer senare att läggas om en arbetsgivarperiod under de första 14 dagarna av en sjukperiod.

#### ARBETSMARKNAD, NÄRINGSPOLITIK

Regeringen räknar i sin finansplan med försämringar i sysselsättningen. Denna ökning av arbetslösheten bör enligt regeringen inte mötas med generella efterfrågestimulanser. I stället skall anpassningen till arbetsmarknaden effektiviseras. Anslaget till arbetsmarknadsdepartementet ökar i reala tal och en stor del av satsningen går till arbetsmarknadsutbildning och arbetsförmedling. Kommunerna kan indirekt få ökade kostnader vid en höjd arbetslöshet.

En s k tillväxtproposition aviseras till våren. Avsikten är bland annat att stimulera utländska investeringar i Sverige genom ändrade regler för utlänningars köp och förvärv av svenska företag. Förslag läggs nu om frisläppande ur investeringsfonderna.

#### KOMMUNIKATIONER

En infrastrukturfond inrättas som under 1991 och 1992 tillförs sammanlagt 10 miljarder kronor. Fonden skall användas för investeringar i vägar, järnvägar och kollektivtrafik. Under 1990-talet bör ytterligare totalt minst 10 miljarder kronor utöver ordinarie anslag avsättas för långsiktiga investeringar i infrastrukturen. Inom ramen för infrastrukturfonden är regeringen beredd att avsätta 5.5 miljarder kronor till att bland annat förbättra storstädernas trafikmiljö. En proposition väntas i februari med förslag till insatser inom trafikpolitiken.

#### ÖVRIGT

I en särskild bilaga till budgetpropositionen, utarbetad inom civildepartementet, har regeringen lagt fram riktlinjer för utveckling av den offentliga sektorn. Den nya kommunallagen läggs fram under vårriksdagen och väntas ge kommunerna ökat handlingsutrymme. Frikommunförsöket, som avslutas 1991, skall följas upp med förslag till generella lagändringar. Alternativa regiformer bör ingå som ett led i kommunernas förändringsarbete, menar regeringen.

En tjänstemannagrupp, där bland annat Kommunförbundet är representerat, utreder förutsättningarna för att förändra reglerna för utbetalning av kommunalskatt. Syftet är att konstruera ett system där den nuvarande tvååriga eftersläpningen i utbetalningarna upphör.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET  
Kommunalekonomi och samhällsplanering  
Finanssektionen

Karin Rudebeck

Christina Rydberg