

Cirkulärnr: 1994:78
Diariernr: 1994:1006
Handläggare: Helena Milton
Lena Thalin
Avdsek: KEP Finans
Datum: 1994-04-26
Mottagare: Kommunstyrelsen, Ekonomi/Finans
Rubrik: Kompletteringspropositionen 1993/94:150

Handläggare
Helena Milton, Lena Thalín, EJ

1994-04-26

Kommunstyrelsen
Ekonomi / Finans

Kompletteringspropositionen 1993/94:150

Regeringen har den 25 april lagt fram sin s k kompletteringsproposition (1993/94:150). Vi lämnar här information om det som berör kommunernas ekonomi.

Nya beräkningar av skatter och statsbidrag för de närmaste tre åren redovisas i början av nästa vecka i cirkulär från finanssektionen.

Regeringen betonar att de offentliga finanserna måste fortsätta att förstärkas under en följd av år. För att det skall skapas nya jobb krävs en hållbar utveckling av landets offentliga finanser. Den konstaterar dock med tillfredsställelse att den offentliga konsumtionen har minskat under de senaste åren. *Kommunförbundet konstaterar att hela neddragningen ägt rum inom den kommunala konsumtionen medan statens konsumtion har fortsatt att öka.*

I kompletteringspropositionen förutsätts att kommunernas konsumtion skall vara "realt oförändrad" åtminstone till och med 1999. För att uppnå detta måste kostnaderna sänkas med ungefär 1,3 procent årligen. Samtidigt ökar behovet av kommunala tjänster med ungefär 1 procent årligen till följd av befolkningsförändringar. Därtill kommer ökade behov till följd av de beslut riksdagen fattat, bland annat om barnomsorgslagen.

Skillnaden mellan de ökade behoven och kraven på kostnadsneddragningar motsvarar knappt 2,5 procent årligen eller sammanlagt under åren 1994 till och med 1999, 14 procent av kostnaderna för kommunernas konsumtion.

Statsbidrags- och utjämningsystem

Inget skattestopp

Regeringen föreslår ingen begränsning av kommunernas rätt att ta ut skatt. Däremot förutsätter den att den genomsnittliga utdebiteringsnivån inte höjs, utan är oförändrad på 31:05 kronor per skattekrona.

Statsbidragens nivå 1995

Enligt regeringen finns det inget samhällsekonomiskt utrymme för någon uppräknings av statsbidragen år 1995. Detta innebär att bidragen blir nominellt oförändrade med undantag för regleringar enligt finansieringsprincipen. Dessutom uttalar regeringen att statsbidragen bör vara nominellt oförändrade ända fram till och med år 1999. De förutsätter att den kommunala konsumtionen är "realt oförändrad".

Kompensation med anledning av skattereformens effekter

Kommuner som år 1994 erhöll bidrag med anledning av skattereformens effekter skall även få bidrag år 1995. Bidraget utgår med samma belopp som för år 1994. I statsbudgeten har nytt anslag om 790 miljoner kronor tillförts.

Utjämningsbidrag 1995

Det statliga utjämningsbidraget till kommunerna för år 1995 skall utgå med samma belopp per kommun som det preliminära bidraget för år 1994. För de kommuner i län som genomför en skatteväxling år 1995 med landstinget, bör skatteutjämningsbidraget ökas med lika stort belopp som landstingets, i respektive län, minskar.

En parlamentarisk sammansatt beredning (Fi 1993:24) har tillkallats med uppdrag att senast 31 oktober 1994 föreslå hur statens bidrag till kommunerna och utjämningsbidraget av de ekonomiska förutsättningarna mellan dem skall utformas fr o m år 1996 (dir. 1993:137). Jämför cirkulär 1994:6.

Ekonomisk reglering andra halvåret 1994

Regeringen föreslår att vid utbetalningen av kommunalskattemedel för andra halvåret 1994 skall dessa för kommunernas del minskas med 1 186 kronor per invånare. För de kommuner som för 1994 har höjt sin utdebitering uppgår minskningen till 1 480 kronor. För de landstingsfria kommunerna skall motsvarande utbetalning minskas med 1 535 kronor per invånare per den 1 november 1993.

Ekonomisk reglering 1995

Regeringen föreslår att vid utbetalningen av kommunalskattemedlen för inkomståret 1995 skall dessa för kommunerna minskas med 1 086 kronor per invånare. För de landstingsfria kommunerna skall motsvarande utbetalning minskas med 1 435 kronor per invånare per den 1 november 1994. Utförligare beräkningar kommer att presenteras i cirkulär i början av nästa vecka.

Beslutade verksamhetsförändringar

Barnomsorg – utvidgad lagreglering

Regeringen bedömer att kommunernas merkostnader för den nya lagen blir 350 miljoner kronor. De menar också att den totala kommunala skatteintäkten ökar med 175 miljoner kronor på grund av att ytterligare föräldrar förväntas utnyttja barnomsorg och även ökar sitt förvärvsarbete och därmed betalar mera i skatt.

Enligt Kommunförbundets beräkningar kommer en utvidgad lagreglering innebära kostnader om c:a 3,4 miljarder kronor för kommunerna. Ambitionshöjningen i lagförslaget innebär c:a 60 000 nya platser varav 22 000 avser utbyggnad för barn från 12 månader, 25 000 avser barn till arbetslösa och föräldralediga och ytterligare 10 000 inom skolbarnsomsorgen. Vid ett förbättrat arbetsmarknadsläge blir det ytterligare kostnader om c:a 1,7 miljarder kronor.

Hemspråksundervisningen begränsas

Fr o m läsåret 1994/95 begränsas rätten till hemspråksundervisning till att omfatta sju år, med undantag för elever med övriga nordiska hemspråk samt samiska, tornedalsfinska och zigenka. Detta innebär att kommunernas kostnader beräknas minska med 120 miljoner kronor. Reglering kommer att ske mellan staten och kommunerna med hälften av beloppet för år 1994.

Gymnasieskola – reformering och valfrihet

Kommunerna tillförs pengar för gymnsiereformen via utjämningsbidraget. För 1994 har 150 miljoner kronor avsatts och för 1995 300 miljoner kronor.

Enligt beslutet om valfrihet i skolan skall hemkommunen lämna bidrag till fristående gymnasieskolor med utbildningar som kan anses motsvara gymnasieskolans utbildning på nationella – eller specialutformade program.

För 1994 inräknades 17 miljoner kronor i utjämningsbidraget och för 1995 tillförs ytterligare 17 miljoner kronor.

Ytterligare reglering av bostadsbidragen

Kommunerna skall betala hälften av merkostnaden för 1993 retroaktivt genom en höjd avgift 1994. En preliminär reglering har redan beslutats för 1994 med ökad avgift om 500 miljoner kronor och minskad statsbidragspåse fr o m 1994 (dels 500 miljoner kronor och dels 285 miljoner kronor för administrationskostnader) 785 miljoner kronor. Nu föreslås en slutlig reglering med en ytterligare höjning av avgiften på 1 564 miljoner kronor för 1994 och en ytterligare minskning av statsbidragspåsen fr o m 1995 med 782 miljoner kronor.

Kommunförbundet menar att kommunerna inte råder över att bostadsbidragen ökat kraftigt 1993 p g a statliga beslut rörande bostadsfinansieringen samt den djupa lågkonjunkturen. Vi menar därför att denna reglering inte skall äga rum och definitivt inte öka i storlek.

KBT förstatligas

Fr o m 1 januari 1995 föreslår regeringen att bostadstillägget till pensionärer, KBT, helt och hållet förstatligas. Till följd av detta förs 3 090 miljoner kronor över från kommunerna till staten. Det motsvarar de 30 procent av de statsbidragsberättigade kostnaderna som kommunerna svarar för idag eller c:a 350 kronor per invånare.

Tillgång till familjerådgivning – kommunal skyldighet

Fr o m 1 januari 1995 skall kommunerna vara skyldiga att sörja för den som önskar få tillgång till familjerådgivning. Skyldigheten kommer att föras in i socialtjänstlagen. Detta kommer att medföra ökade kostnader för kommunerna med 100 miljoner kronor, vilket regleras i utjämningsbidraget.

Övriga frågor

Ändrade regler för mervärdesskatt

Kommunernas utvidgade rätt till avdrag för ingående mervärdesskatt, som infördes år 1991, bör, enligt regeringen, upphöra att gälla fr o m 1995. Verksamheter som inte medför skattskyldighet bör inte kopplas till mervärdesskattesystemet. Detta är en förutsättning för att ordningen skall harmoniera med EU:s bestämmelser. Kommunerna skulle därmed behandlas enligt mervärdesskattelagens bestämmelser endast via skattepliktiga verksamheter.

Regeringen kommer senare under året att komma med förslag om hur ett nytt system skall utformas samt hur en ekonomisk reglering mellan staten och kommunerna skall se ut. I kompletteringspropositionen är det angivet vissa utgångspunkter för ett nytt system. "Systemet för konkurrenskorrigering bör bygga på kommunal självfinansiering genom att en särskild regleringsfond för mervärdesskatt tillskapas. Kommuner och landsting bör avräkna den ingående mervärdesskatt som ej omfattas av mervärdesskattelagens bestämmelser från fonden. Inom ramen för fonden bör också ett bidrag utges som motsvarar det nuvarande särskilda statsbidraget. Fonden bör finansieras genom tillskott från kommuner och landsting. Tillskotten bör inte vara kopplade till respektive kommuns eller landstings faktiska avdrag för ingående mervärdesskatt. De totala avdragen från och bidragen till fonden måste i ett sådant system motsvaras av lika stora tillskott. Separata fonder för kommuner respektive landsting bör övervägas liksom differentierade nivåer på bidraget".

Modellen som diskuteras för närvarande liknar det system som gäller i Danmark. Denna modell innebär att momsåterbetalningen för ej affärsmässiga verksamheter sker från en kommunfinansierad fond som administreras av finansdepartementet. Kommunerna skall finansiera fonden med en avgift per invånare. För att kommunerna skall få möjlighet till detta måste samtidigt statsbidragspåsen ökas med motsvarande belopp.

*I och med att statsbidragspåsen ökar och regeringen samtidigt uttalat att statsbidragen skall vara nominellt oförändrade fram till och med år 1999 måste förslaget utformas så att det **inte** innebär en succesivt dold indragning för kommunerna.*

Avtalspensioner

I propositionen står "En enhetlig redovisning av de kommunala pensionsåtagandena skulle öka sektorns trovärdighet i förhållande till omvärden och ge rätt signaler om sektorns ekonomiska ställning och villkor. Detta också med hänsyn till den ökade konkurrens som kommuner och landsting utsätts för". Regeringen avser, mot bakgrund av bl a ovanstående skäl, att påbörja ett utredningsarbete inom finansdepartementet. Arbetet ska ske i samarbete med företrädare för kommunsektorn med målsättning att utreda vilka åtgärder som bör vidtagas för att få en likartad hantering av pensionsutfästelserna för kommun- och landstingsanställda.

År 1991 överfördes lärarna m fl till kommunalt reglerade tjänster. Samtidigt skulle staten ge kostnadsersättning för lärarpensioner. Inledningsvis skulle staten ersätta de faktiska utbetalningarna och från budgetåret 1994/95, eller annan tidpunkt parterna finner lämplig, skulle bidragen generaliseras och ingå i sektorsbidraget till skolan. I avvaktan på en permanent lösning som tar hänsyn till de nya generella bidragssystemen skall staten fortsätta med direkta utbetalningar även under budgetåret 1995/96. Garantipensioner som beslutas fr o m den 1 april 1994 skall inte ingå i de förmåner för vilka kostnadsersättning betalas.

Finansieringsprincipens tillämpning

Regeringen önskar klargöra tolkningen och tillämpningen av finansieringsprincipen. Samtidigt menar man att inte några principiella avsteg görs vare sig av den ursprungliga avsikten med principen eller den hittillsvarande tillämpningen. Enligt regeringen omfattar principen enbart statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på verksamheter. Regler som inte direkt tar sikte på kommunernas verksamheter men som ändå får direkta ekonomiska konsekvenser för kommunerna omfattas inte. Dessa konsekvenser skall beaktas vid bedömning som görs av det skattefinansierade utrymmet i samband med fastställandet av statsbidragsramen. *Detta tyder på en inskränkning av hittillsvarande praxis som kan innebära att kostnadsökningar och intäktsminskningar för kommunerna inte behöver regleras med hänvisning till det samhällsekonomiska utrymmet.*

Alla ekonomiska regleringar till följd av principen skall göras genom att statsbidragsramen minskas eller ökas. I undantagsfall kan annan regleringsmetod övervägas.

I varje proposition där förslag lämnas om åtgärder som påverkar kommunsektorns verksamhet och ekonomi skall en bedömning göras av de kommunalekonomiska effekterna och om finansieringsprincipen är tillämplig. Om principen bedöms tillämplig skall också ett preliminärt regleringsbelopp redovisas. Regleringarna skall göras i den pris- och volymnivå som gäller vid ikraftträdandet av förändringen. Om det visar sig att beräkningarna i väsentlig grad visar sig felaktiga sker ingen direkt efterreglering utan detta skall beaktas i samband med bedömningen av det skattefinansierade utrymmet och fastställandet av statsbidragsramen.

Kommunförbundet noterar att regeringen anser att felräkningar inte behöver regleras i efterhand med hänvisning till det samhällsekonomiska utrymmet. Detta är in-

konsekvent då principen i dessa fall inte används fullt ut och staten tjänar på att underskatta kostnader för nya reformer.

Frågor som ännu inte beslutats av riksdagen

Föräldrapenningen minskar

Regeringen har föreslagit att ersättningsnivån för föräldrapenningen från den 1 januari 1995 skall sänkas från 90 till 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten för tio av de tolv månader som föräldrapenningen kan utges. En sänkning av ersättningsbeloppet kommer att minska skatteintäkterna för kommunsektorn med ca 300 miljoner kronor, vilket föreslås regleras.

Ny lag – vårdnadsbidrag

En eventuell lag om vårdnadsbidrag beräknas innebära ökade skatteintäkter för kommunerna. För hela kommunsektorn skulle detta ge ökade skatteinkomster med knappt 900 miljoner kronor per helår. Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1994. Reglering kommer att ske mellan staten och kommunsektorn med hälften av beloppet för 1994.

Reformering av arbetslöshetsförsäkringen

Förslaget innebär bl a att den allmänna arbetslöshetsförsäkringen görs obligatorisk. Förändringarna skall i så fall träda i kraft från den 1 juli 1994. Regeringen beräknar att kommunsektorns skatteinkomster ökar till följd av detta med ca 500 miljoner kronor på helår. Reglering kommer att ske mellan staten och kommunsektorn med hälften av beloppet för 1994.

Ett särskilt cirkulär angående arbetslöshetsförsäkringen kommer senare.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET

Finanssektionen

Karin Rudebeck