

Cirkulärnr: 1995:39
Diariernr: 1994/3011
Handläggare: Niclas Johansson
Lennart Tingvall
Sektion/Enhet: Finanssektionen
Datum: 1995-01-30
Mottagare: Kommunstyrelsen
Ekonomi/finans
Rubrik: Kommunförbundets yttrande över
Statsbidragsberedningens betänkande
Bilagor: Yttrande från 95-01-27

Finanssektionen
Niclas Johansson
Lennart Tingvall, EJ

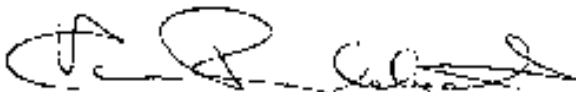
1995-01-30

Kommunstyrelsen
Ekonomi/finans

Kommunförbundets yttrande över Statsbidragsberedningens betänkande

En enig förbundsstyrelse yttrade sig den 27 januari över betänkandet, *Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting* (SOU 1994:144). Yttrandet översändes härmed.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET
Finanssektionen



Karin Rudebeck

PS. I diskussionen kring inkomstutjämningen har det förekommit felaktiga tolkningar av begreppet pomperipossa-effekt. Med pomperipossa-effekt avses i detta sammanhang att de sammanlagda intäkterna av skatter och bidrag minskar, om det egna skatteunderlaget ökar snabbare än genomsnittet för riket och omvänt. Pomperipossa-effekt uppstår när den länsvisa skattesatsen är högre än kommunens egen. Det innebär att kommuner med ett avdrag i inkomstutjämningen får betala mer för den del av skatteunderlaget som överstiger 100 procent än man får in i skatteintäkter. För de kommuner som får bidrag i inkomstutjämningen innebär det att tillskottet ger mer intäkter än de man hade fått med en högre egen skattekraft.

Bilagor

Yttrande från 95-01-27

Finansdepartementet

Utjämnning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting (SOU 1994:144)

Sammanfattning

Kommunförbundet ställer sig bakom huvudprinciperna i beredningens förslag till inkomst- och kostnadsutjämnning men vi vill samtidigt framhålla att ett generellt bidragssystem förutsätter en tydlig rollfördelning mellan stat och kommun där ingen av parterna kan dra sig ur sitt ansvar. Det gäller inte minst tillämpningen av finansieringsprincipen och i en förlängning kopplingen till det samhällsekonomiska utrymmet för kommunal skattefinansierad verksamhet.

Kommunförbundet anser att en inomkommunal inkomstutjämnning runt medelskattkraften klarar vissa delmål för ett utjämnings- och bidragssystem bättre än nuvarande inkomstutjämnning, men vi vill framhålla målkonflikten mellan kommunernas beskattningsrätt och den valda systemlösningen.

Under förutsättning att det kommunala skatteunderlaget behålls intakt eller breddas anser vi att fördelarna med en inomkommunal utjämnning överväger nackdelarna. Underlaget för kommunalskattesystemet får inte urholkas.

Kommunförbundet anser att kompensationsnivån i inkomstutjämnningen bör vara 95 procent och att beräkningen av tillägg och avdrag bör utgå från länsvisa skattesatser.

En långtgående inkomstutjämnning kräver samtidigt att kostnadsutjämnningen anpassas till denna. Det innebär att kommunerna måste kompenseras i kostnadsutjämnningen för sådana verksamheter som är en viktig förutsättning för att kunna uppnå eller bibehålla en högre skattkraft.

Kommunförbundet anser att fördelarna med den föreslagna standardkostnadsansatsen överväger jämfört med den nuvarande metoden. Med de kompletteringar som gjorts jämfört med Strukturkostnadsutredningen anser vi att förslaget i stort täcker in de verksamheter och kostnader som är rimliga att beakta. På en del områden vill vi emellertid påtala en del brister i förslagen till kostnadsutjämnning. I vissa delar bör det även vara möjligt

att göra förenklingar i konstruktionen av utjämningsystemet. Det är därför nödvändigt att det sker en löpande uppföljning och utvärdering av utjämningsystemet.

Kommunförbundet anser i likhet med beredningen att den totala bidragsminskningen måste begränsas genom särskilda spärregler. Vid utformningen av dessa spärregler måste även utvecklingen under perioden med ett provisoriskt bidragssystem beaktas. Det finns då anledning att överväga nivån på de föreslagna spärreglerna.

Inledning

När riksdagen under våren 1992 beslutade att införa ett nytt system för statens bidrag till kommunerna fanns en bred uppslutning bakom ett system med generella bidrag. Generella bidrag innebär att utrymmet för det lokala självbestämmandet vidgas. Därmed kan också resursanvändningen bättre anpassas till lokala verkligheter. Förutsättningarna både för den lokala demokratin och effektiviteten stärks. Problemen har visat sig vara stora när det gällt att överföra idéerna bakom generella bidrag till ett faktiskt bidragssystem med andra fördelningsgrunder än i det gamla systemet. Flera utredningar har därför arbetat med uppgiften efter 1992 års beslut. Problemen är kopplade till flera aspekter:

- Det är svårt att alltid hitta entydiga och allmänt accepterade metoder för att skilja mellan strukturella faktorer, service och effektivitet när orsakerna till kostnadsskillnader mellan kommunerna ska bedömas.
- Samtidigt som det nya systemet infördes inträffade en rad andra händelser som påverkar kommunernas ekonomi:
 - den absoluta nivån på statsbidragen sänktes;
 - skattereformen påverkade kommunernas skatteunderlag;
 - olika huvudmannaskapsförändringar påverkade fördelningen av kommunernas kostnader och intäkter;
 - systemet för utbetalning av kommunalskatt förändrades.

Detta har gjort det svårt att skilja mellan de inkomstförändringar som är en effekt av omfördelningar mellan kommunerna och de som är en del av direkta indragningar.

- De nya regelverken har blivit tekniskt komplicerade och svåra att förstå och hantera. Delvis hänger detta samman med övergångsreglerna.
- Rollfördelningen mellan stat och kommun har blivit otydlig. Styrningen genom speciallagstiftning har ökat. Finansieringsprincipen har inte alltid respekterats.

Vi har upplevt de senaste årens svår genomträngliga regelverk och bristen på fasta spelregler som ett demokratiskt problem. Vi menar att det nya systemet för statsbidrag och utjämning mellan kommunerna måste baseras på ett antal grundläggande principer. Principer som inte har med den faktiska fördelningen av bidrag mellan kommunerna att göra, utan istället bygger på kraven på hållbarhet över tiden, begriplighet och enkelhet:

- Spelreglerna mellan stat och kommuner måste vara avsevärt klarare än idag. Tolkningarna av finansieringsprincipen måste hållas åtskilda från bedömningarna av kommunernas samhällsekonomiska utrymme.
- Statens bidrag ska fördelas efter principen alla pengar i en påse. Generella bidrag får däremot inte innebära nya lagregleringar.
- Ett generellt bidragssystem förutsätter en tydlig rollfördelning mellan stat och kommun där den ena parten inte kan dra sig ur sitt ansvar.
- Systemet för statsbidrag och utjämning måste vara hållbart över en längre tid.
- Regelverket måste vara enkelt och konsekvenserna förutsägbara i de enskilda kommunerna. Detta även om modellerna bakom systemet inte alltid är matematiskt enkla.
- Systemet måste löpande kunna fånga upp strukturella förändringar mellan kommunerna.

Vi menar att beredningens förslag i stora delar möter de tre sista kraven även om förslaget till kostnadsutjämning kan upplevas som komplicerat. För att dessa spelregler ska bli trovärdiga måste emellertid också regelverket för samspelet mellan kommunerna och statsmakterna bli klara och entydiga. I den fortsatta behandlingen av statsbidragssystemet måste dessa aspekter få betydligt större tyngd.

Inkomstutjämningen och det kommunala skatteunderlaget

Kommunförbundet har i tidigare yttrande över Landstingsekonomiska utredningen framfört att en inomkommunal inkomstutjämning runt medel-skattekraften klarar vissa delmål för ett utjämnings- och bidragssystem bättre än nuvarande inkomstutjämning. Den av beredningen föreslagna lösningen omfattar samtliga kommuner och landsting och blir långsiktigt hållbar samtidigt som den löser en del andra problem med nuvarande system för inkomstutjämning.

Det finns emellertid en målkonflikt mellan kommunernas beskattningsrätt och den föreslagna systemlösningen. Beredningens förslag innebär nämligen ett större ingrepp i den enskilda kommunens beskattningsrätt jämfört med nuvarande system där statens bidrag används i inkomstutjämnande syfte.

Den kommunala beskattningsrätten är grundlagsskyddad och utgör sedan gammalt en väsentlig del av den kommunala självstyrelsen. Kommunal-skattenivån är en angelägenhet för kommunens egna invånare. Från denna

utgångspunkt innebär varje inkomstutjämning som baseras på omfördelning mellan kommuner ett ingrepp i självstyrelsen. Endast en med statliga medel finansierad inkomstutjämning är i princip acceptabel. Också kapningar av skattebasen kan leda till för självstyrelsen negativa resultat.

Hur långt det reella grundlagsskyddet för kommunernas beskattningsrätt sträcker sig är oklart och har inte prövats i konstitutionell praxis annat än när det gäller frågan om ett permanent kommunalskattestopp.

Ett aktuellt problem är de avdragsgilla egenavgifter som på lång sikt hotar att urholka underlaget för den kommunala inkomstbeskattningen. Varje procentenhet avdragsgilla egenavgifter reducerar kommunernas skatteintäkter med 1,5 miljarder kr 1995, vilket motsvarar 17 öre i kommunal utdebitering.

Det ligger i hela samhällets intresse att kommunernas egna skatteintäkter inte urholkas. Om kommunerna tvingas att kompensera en mindre skattebas med högre skattesatser kommer den marginella beskattningen av arbetskraft att öka ytterligare. Risken för urholkning av inkomstskatten är, enligt vår mening, ett skäl till att diskutera möjligheten att ge kommunerna rätt att beskatta andra skattebaser.

Det finns även andra skäl för att överväga en bredare bas för den kommunala beskattningen. Sverige är enda landet inom OECD där kommunernas skatteintäkter enbart baseras på hushållens inkomster. Företagen betalar ingen skatt till de kommuner de verkar i. Fritidsboende betalar inte heller någon skatt till kommunen. Vi anser att det är rimligt att alla som drar nytta av kommunernas verksamheter också betalar skatt till kommunerna.

Företagssektorn behöver många kommunala tjänster såsom barnomsorg, äldreomsorg, utbildning och en god infrastruktur för att fungera väl. Om företagssektorn var en del av kommunernas skatteunderlag skulle varje kommuns motiv för att utveckla det lokala näringslivet stärkas ytterligare. Detta skulle gagna hela landets ekonomiska utveckling.

De fritidsboende innebär kostnader för kommunen för bl a infrastruktur men de betalar inga skatter till kommunen. I kommuner med många fritidsfastigheter uppstår orättmätigt stora kostnader för kommunens invånare.

Någon form av kommunal fastighetsbeskattning vore ett tänkbart komplement till den kommunala inkomstskatten. Sverige är det enda landet inom OECD med en omfattande kommunal verksamhet som inte har fastighetsskatt på lokal nivå.

Kommunförbundet understryker att dessa idéer inte innebär ett anspråk på ett ökat skatteutrymme. En bredare kommunal skattebas skulle göra det möjligt för kommunerna att avstå från motsvarande statsbidrag och ge staten utrymme att sänka andra skatter.

Under förutsättning att det kommunala skatteunderlaget behålls intakt eller breddas anser vi att fördelarna med en inomkommunal utjämning överväger nackdelarna. Det finns emellertid anledning att noga följa den fortsatta

utvecklingen så att inte underlaget för kommunalskattesystemet urholkas ytterligare.

Kompensationsgrad och tillämpade skattesatser

Nuvarande inkomstutjämning för kommunerna innebär en hög utjämningsgrad under förutsättning att kommunen inte har en egen utdebitering som ligger högt över genomsnittet. För kommuner med låg utdebitering kan en sk pomperipossa-effekt uppstå genom att de sammanlagda intäkterna av skatt och bidrag minskar om det egna skatteunderlaget ökar snabbare än genomsnittet och omvänt. Detta kan bli en upphov till felaktiga incitament.

Vi anser att mycket talar för att reglerade skattesatser bör användas i inkomstutjämnings. Med hänsyn till att avgränsningen av uppgiftsfördelningen mellan kommuner och landsting varierar mellan länen bör detta beaktas genom länsvisa skattesatser.

En nackdel med att tillämpa den egna skattesatsen i inkomstutjämnings är att bidrag och avdrag kan påverkas av enskilda kommuner. Vidare skulle belastningen på systemet öka vid skattehöjningar i bidragskommuner eller vid skattesänkningar i avdragskommuner. Incitament att sänka skatten blir svagare i bidragskommuner samtidigt som man riskerar att få en sämre utgiftskontroll på systemet som helhet.

Vi anser att den kompensationsnivå som beredningen föreslagit är väl avvägd för att likvärdiga ekonomiska förutsättningar ska uppnås. Negativa incitament på grund av en hög kompensationsnivå måste emellertid då motverkas i kostnadsutjämnings. Det innebär att höga strukturella kostnader för t.ex. barnomsorg och kollektivtrafik ska kompenseras. För att därutöver komma till rätta med de pomperipossaeffekter som finns kvar i systemet vid vald kompensationsnivå vill Kommunförbundet peka på möjligheterna att tillämpa den egna skattesatsen för kommuner som är bidragsgivare i inkomstutjämnings och har lägre egen skattesats än den länsvisa. En sådan lösning skulle dock ge något minskade intäkter för övriga kommuner.

Kostnadsutjämnings

De tekniska problemen att lösa kostnadsutjämnings är betydligt mer komplicerade än vad gäller inkomstutjämnings. Detta bevisas inte minst av de senaste årens omfattande utredningsverksamhet där olika ansatser prövats. Den föreslagna kostnadsutjämnings bygger i stor utsträckning på Strukturkostnadsutrednings förslag och i vissa delar en vidareutveckling av detta förslag. Kommunförbundet ansåg i yttrandet över Strukturkostnadsutrednings att utrednings överväganden och principlösning kan ligga till grund för utjämnings av strukturella kostnadsskillnader.

Vi anser att fördelarna med den föreslagna standardkostnadsansatsen som huvudmetod överväger jämfört den nuvarande totalkostnadsansatsen. I yttrandet över Kommunalekonomiska kommitténs betänkande (KEK) framförde vi omfattande kritik mot den där föreslagna lösningen av strukturkostnadsutjämnings och valet av förklarande faktorer. Även Struktur-

kostnadsutredningen gjorde en kritisk granskning av de faktorer som KEK föreslagit. Vi delar i stora drag slutsatserna av denna granskning.

Genom att utgå från verksamhetsvisa beräkningar ökar förutsättningarna för att hitta lämpliga förklaringsfaktorer. Samtidigt ökar kraven på att systemet ska bli så "rättvist" som möjligt på verksamhetsnivå. En nackdel med standardkostnadsmetoden är att den kräver en betydande arbetsinsats när den ska uppdateras och att antalet faktorer är betydligt fler än i den totalkostnadsansats som användes i KEK. Här måste dock en avvägning mellan ett mer förutsägbart och rättvisande och ett enkelt system göras.

På en del punkter bör det dock vara möjligt att göra förenklingar i konstruktionen av själva bidragssystemet. Vi anser att det bör vara möjligt att slå samman de faktorer som endast ska förnyas vart femte år till en faktor.

Jämfört med Strukturkostnadsutredningen har beredningen föreslagit att ytterligare kostnader ska beaktas. Utöver för kommunerna obligatoriska uppgifter är det emellertid inte givet vilka verksamheter som ska ingå respektive inte ingå i kostnadsutjämnningen, men med de kompletteringar som gjorts anser vi att förslaget i stort täcker in de verksamheter och kostnader som är rimliga att beakta. Vi anser dock att behovet av vuxenutbildning bör beaktas i kostnadsutjämnningen.

Det finns emellertid en risk att strukturella merkostnader som beror på samverkan mellan flera olika faktorer eller en viss faktor som påverkar kostnaderna inom flera olika verksamheter inte beaktas i tillräcklig utsträckning i den föreslagna verksamhetsanknutna standardkostnadsmetoden. Genom att också beakta merkostnader för svagt befolkningsunderlag, befolkningsminskning, arbetslöshet samt högre administrationskostnader i glesbygd har beredningen försökt att beakta strukturella kostnader som inte är knutna till en viss verksamhet. Detta ger väsentligt bättre utfall för kommuner med besvärliga förutsättningar, men ger dock inte motsvarande möjligheter till avdrag i kostnadsersättningarna för kommuner med optimala förutsättningar för kostnadseffektivitet.

I princip innebär standardkostnadsmetoden att de medtagna kommunala verksamheterna behandlas var för sig och att ersättningen per verksamhet beräknas med hjälp av förklarande och för kommunen opåverkbara variabler. Det innebär t ex att högre kostnader p g a högre servicenivå än de genomsnittliga behoven inte ersätts i systemet. Samma sak gäller högre kvalitet.

Enligt beredningens direktiv ska endast sådana kostnader som har med strukturellt betingade behov eller kostnader att göra beaktas i kostnadsutjämnningen. Med den föreslagna metoden finns större förutsättningar att eliminera sådana kostnadsskillnader som beror på service, avgiftsnivå och effektivitet än som är möjligt med totalkostnadsmetoden.

I beredningens förslag har olika metoder används för att beräkna standardkostnadsersättningarna för de verksamheter som medtagits. För verksamheter där det inte varit möjligt att kvantifiera skillnader i behov eller servicenivå har kostnaderna eller faktorer som indikerar kostnader använts istället. Det gäller bl a individ- och familjeomsorg och kollektivtrafik.

Vi är medvetna om att det inte är möjligt att behandla alla verksamheter på ett likartat sätt utan att man måste söka olika lösningar beroende inte minst på tillgången till dataunderlag.

På några områden beräknas standardkostnadsersättningarna med hjälp av regressionsanalys. Det är en bra metod när det gäller att komma fram till vilka variabler som förklarar behovs- eller kostnadsskillnader samt deras inbördes vikt. Det är dock önskvärt att så långt möjligt ha direkta variabler i själva statsbidragssystemet, där man utifrån erfarenheter kan fastställa variabelernas värde.

Barnomsorgen

Behoven av barnomsorg påverkas av andelen barn och föräldrarnas förvärvsfrekvens. Därutöver påverkas kommunernas kostnader av skillnader i barnens vistelsetider och förekomsten av heltidsarbete. Vi anser att också dessa skillnader måste beaktas i kostnadsutjämnningen bl a för att inte motverka incitamenten att bibehålla eller bygga ut barnomsorgen. Man bör dock eftersträva andra faktorer än de av beredningen föreslagna som mått på arbetsutbud och vistelsetider. Det finns emellertid ingen entydig lösning på hur dessa skillnader ska beaktas, men det bör prövas om man kan hitta bättre faktorer.

Individ- och familjeomsorg

Genom den kraftiga kostnadsökningen för socialbidragen under senare år, främst till följd av utvecklingen på arbetsmarknaden, kan man befara att den föreslagna lösningen utan justeringar inte kan hantera de kostnadsförändringar som uppstår.

Därför bör det redan i propositionsarbetet undersökas om sambandet mellan de föreslagna faktorerna och kommunernas kostnader har förändrats. Resultatet av våra egna preliminära analyser för senare år tyder på att sambanden i den föreslagna modellen försämrats något jämfört med beredningens underlag från år 1992. Vad gäller de föreslagna faktorerna i utjämnningen av kostnadsskillnader inom individ- och familjeomsorg anser vi att andelen flyttande över församlingsgräns inte bör ingå, eftersom den i hög grad bestäms av antalet församlingar i kommunen.

De statliga neddragningarna av transfereringarna och risken för fortsatt hög arbetslöshet för med sig i kommunala kostnader bl a för socialbidrag. Vi måste ha ett system för socialbidrag som inte leder till att staten kan övervältra kostnader på kommunerna. Man måste även i dessa sammanhang se den offentliga sektorn som en helhet.

Socialtjänstkommitténs förslag till en riksnorm för socialbidragen är oacceptabelt och leder till att kommunerna får kostnader man inte kan påverka. Det omöjliggör en lokal anpassning. Om denna oklarhet i rollfördelningen bibehålls måste frågan om kommunernas respektive statens kostnadsansvar tas upp till ny prövning.

När det gäller det totala statsbidragets omfattning är det rimligt att denna ska påverkas av arbetslöshetens omfattning, eftersom kommunsektorns kostnader för socialbidragen starkt påverkas av arbetslöshetsnivån. Detta påminner om hur man löst denna fråga i Danmark.

Under senare år har även kostnaderna för flyktingar ökat markant. Problemet med sekundärflyttning drabbar vissa kommuner hårt ekonomiskt vilket måste lösas i kostnadsutjämnningen eller genom det särskilda flyktingbidraget.

En tänkbar lösning vore att staten tar hela kostnadsansvaret för socialbidrag och försörjningsstödet för flyktingar.

Kommunförbundet har — mot bakgrund av den oklara rollfördelningen — tidigare krävt att staten övertar kostnaderna för socialbidragen. En alternativ till lösning på finansieringsfrågan skulle kunna vara att staten betalar en schabloniserad andel, t ex 50–70 procent, av kostnaderna för socialbidrag. För kommunerna kvarstående kostnader måste även vid en sådan lösning beaktas i kostnadsutjämnningen, men blir då av mindre omfattning.

Befolkningsminskning, arbetslöshet och svagt befolkningsunderlag

Den största förändringen jämfört med Strukturkostnadsutredningens förslag är de tre nya områdena befolkningsminskning, arbetslöshet och svagt befolkningsunderlag. Vi instämmer i att kommuner med befolkningsminskning får merkostnader som är större än vad som beaktats i tidigare system och i att kommuner med hög arbetslöshet får merkostnader för t ex sysselsättningsåtgärder som bör beaktas i kostnadsutjämnningen. Vi anser också att kommuner med litet befolkningsunderlag och långa avstånd, främst glesbygdskommuner, får merkostnader som inte fångas in av övriga faktorer i kostnadsutjämnningen.

De kostnader som uppstår p g a befolkningsminskning, hög arbetslöshet och svagt befolkningsunderlag är inte mätbara i kommunernas redovisning på samma sätt som t ex kostnaderna för grundskolan. De ersättningar som ges i beredningens förslag bör därför ses som relativt skönsmässiga bedömningar som kan övervägas att justeras. Om man ökar ersättningarna för en eller flera av dessa faktorer fångar man upp en del av omfördelningarna i beredningens förslag.

Nya huvudmannaskapsförändringar

Varken Landstingsekonomiska utredningen eller beredningen har lyckats lösa frågan om kostnadsutjämnningen på för kommunerna nya verksamhetsområden. Det innebär att det kommer att ske en eftersläpning vad gäller möjligheterna att beakta strukturella kostnadsskillnader för omsorger och psykiatri. Vi är medvetna om svårigheterna att beakta strukturella kostnadsskillnader på områden som ännu inte ingår i den kommunala verksamheten. Det är mycket angeläget att arbetet med att föra in nya områden i kostnadsutjämnningen sker så snabbt som möjligt.

Uppföljning av systemet

Det är nödvändigt att det sker en fortlöpande modifiering av statsbidrags- och utjämningsystemet. Även om fördelarna med den föreslagna standardkostnadsmetoden överväger jämfört med nuvarande metod för kostnadsutjämnning finns en del kvarstående brister och olösta problem. Vi anser dock att ytterligare modifieringar och förbättringar av metoderna för kostnadsutjämnning är möjliga inom ramen för den föreslagna huvudmetoden. Arbetet med vidareutveckling och anpassning till ändrade förutsättningar måste därför fortsätta även efter att ett nytt system för kostnadsutjämnning införts. I samband med en löpande uppföljningen finns det möjligheter att undersöka om de valda förklaringsfaktorerna på ett bra sätt speglar de strukturella skillnader som ska beaktas eller om det finns skäl att ta in nya faktorer. Vi bedömer att den föreslagna standardkostnadsmetoden erbjuder relativt goda möjligheter till en sådan uppföljning och fortlöpande anpassning till förändrade förhållanden och förutsättningar.

Den föreslagna metoden bör ge bättre möjligheter än i dagens system till en flexiblare tillämpning t ex vid ändringar i lagstiftning som påverkar kommunernas ansvar och kostnader och vid ändrade ansvarsförhållanden mellan stat och kommun inom en kommunal verksamhet. Förutsättningarna för att man på ett bättre sätt än idag ska kunna lösa huvudmannaskapsförändringar mellan kommuner och landsting blir större om båda parter har ett likartat utjämningsystem.

Vid huvudmannaskapsförändringar måste det utredas om det finns strukturella behovs- och kostnadsskillnader som bör beaktas i strukturkostnadsutjämnningen.

Vi stödjer därför beredningens förslag att tillsätta en parlamentariskt sammansatt grupp för löpande uppföljning och utvärdering av utjämningsystemet.

Införanderegler och särskilda bidrag

Det är ofrånkomligt att förändringar i bidrags- och utjämningsystemen leder till omfördelningar mellan kommuner. Förändringarna blir en följd av att ett nytt system avskiktligt byggs upp efter nya mål och principer. Strukturkostnadsanalyserna har ökat kunskaperna om orsakerna till kostnads- och behovsskillnaderna mellan kommunerna. Valet av faktorer för att beräkna strukturkostnaderna är emellertid inte alltid entydigt. En del av förändringarna kan också bero på att man i analyserna som ligger till grund för det nya förslaget inte fullt ut lyckats att ta hänsyn till alla opåverkbara skillnader i behov och kostnader. Beredningens förslag till införanderegler har knutits till 1994 års bidragsintäkter. Det innebär att också de föreslagna spärreglerna för den totala bidragsminskningen utgår från 1994 års förhållanden.

Betydande förändringar har ägt rum i samtliga kommunala intäktssystem sedan år 1992 som vi vet har inneburit mycket stora intäktsförändringar såväl totalt för kommunsektorn som mellan enskilda kommuner. Det innebär att det blir stora skillnader i intäktsförändringar mellan kommunerna beroende på vilket år som används som utgångspunkt för en jämförelse.

Vi har gjort preliminära beräkningar av intäktsförändringarna för kommunerna mellan 1992 och 1994. Av olika skäl har det varit nödvändigt att göra omfattande förenklingar och schabloniseringar i dessa beräkningar. Det har inte varit möjligt att beakta olika kostnadsförändringar mellan kommunerna t ex till följd av ändrade ansvarsförhållanden mellan stat och kommun.

Förändringar i intäkter av statsbidrag och skatter har bl a påverkats av statliga indragningar, skattereformen och det nya bidragssystemet inklusive övergångsregler. På grund av framför allt inkomstskattereformen har den relativa skattekraften för enskilda kommuner förändrats kraftigt mellan 1992 och 1994.

Bidragsintäktsförändringarna under det provisoriska KEK-systemets tid, d v s mellan 1992 och 1994, har i många fall gått i en annan riktning än beredningens förslag. Det finns kommuner som både ökat sina bidragsintäkter och samtidigt kraftigt ökat sina skatteintäkter p g a ökad skattekraft. Samtidigt finns det kommuner som haft betydande minskningar i både bidrags- och skatteintäkter.

Intäktsförändringarna mellan 1992 och 1994 är med andra ord inte begränsade till övergångsreglernas tre procent av summan av skatteintäkter och KEK-systemets s k referensbidrag. En del kommuner har dessutom övertagit avsevärt större ÄDEL-verksamhet än man fick motsvarande intäkter för, samtidigt som den särskilda kostnadsutjämnningen för detta avvecklats. För andra kommuner gäller det motsatta förhållandet. Denna kostnadsutjämnning var ursprungligen avsedd att trappas av under en övergångsperiod men lades vid avskaffandet in i KEK:s referensbidrag. Beroende på utfallet i KEK-systemet har avtrappningen av kostnadsutjämnningen i ÄDEL i praktiken kommit att hittills effektueras på olika sätt.

Vid en jämförelse med 1992 års intäkter blir följaktligen utfallet av beredningens förslag i många fall helt annorlunda än vid den i betänkandet redovisade jämförelsen med 1994 års intäkter.

Förslaget leder till mycket stora bidragsminskningar för vissa kommuner. Beredningen har föreslagit införanderegler och anser också att den totala bidragsminskningen måste begränsas. För de landstingsfria kommunerna måste även utfallet av beredningens förslag för landstingen beaktas.

Vi stödjer denna principiella konstruktion och anser att de fasta införandetilläggen ska läggas in i statsbidraget. Med i förväg bestämda införandebidrag inklusive differentierade statsbidrag klarar systemet att fånga upp framtida strukturella förändringar mellan kommunerna genom inkomst- och kostnadsutjämnningen.

Det är ur olika aspekter önskvärt att kunna beakta effekterna av de senaste årens förändringar vid övergången till ett nytt system. Det är emellertid knappast möjligt att beakta de samlade effekterna av alla dessa förändringar i de nya införandereglerna. Med hänsyn till osäkerheten i beräkningarna av förändringarna under de senaste åren är det inte lämpligt att enbart använda 1992 års intäkter som utgångspunkt för införande- och spärregler. Att enbart utgå från 1994 är inte heller tillfyllest.

Vi anser att man vid konstruktionen av spärreglerna antingen bör kombinera intäktsförändringen jämfört med både 1992 och 1994 eller åtminstone beakta utvecklingen under perioden 1992–1994.

Särskilt för de landstingsfria kommunerna måste man då beakta de sammanlagda effekterna i kommun- och landstingsystemen.

Beredningen har föreslagit att bidragsminskningen begränsas till 2 000 kronor per invånare med 1994 som utgångspunkt. Valet av faktorer för att beräkna strukturkostnaderna är emellertid inte alltid entydigt. En del av förändringarna kan också bero på att man i analyserna som ligger till grund för det nya förslaget inte fullt ut lyckats att ta hänsyn till alla opåverkbara skillnader i behov och kostnader. Kraven på kommunsektorn att minska sina kostnader har varit stora under de senaste åren. Dessa krav kommer att fortsätta under åtminstone de närmaste åren samtidigt som behoven av kommunal service och kommunala transfereringar ökar. En del kommuner kan möjligen klara en bidragsminskning på 2 000 kr/invånare under en övergångsperiod utan allvarliga problem. Många kommuner kommer dock att få stora svårigheter att göra stora neddragningar. Det är emellertid inte rimligt att tillämpa olika införanderegler som grundar sig på bedömningar av enskilda kommuners förutsättningar.

Vi anser därför att bidragsminskningen måste begränsas ytterligare genom de särskilda spärreglerna.

Extra skatteutjämningsbidrag

Strukturella näringslivsproblem på orter med ensidig arbetsmarknad kommer alltid att uppkomma vilka ofta leder till extraordinära kommunala kostnader. Kostnader för hyresförluster på tomma lägenheter till följd av t ex företagsnedläggningar kunde kommunerna tidigare få kompenserade genom extra skatteutjämningsbidrag. Från slutet av 80-talet justerades grundgarantierna för kommuner som under en följd av år erhållit extra skatteutjämningsbidrag. I och med det nya statsbidragssystemet togs detta bidrag bort med undantag för jordskreds-förebyggande åtgärder.

Snabbt uppkomna problem kan svårligen beaktas i ett generellt bidragssystem. Det finns därför behov av möjligheter att kunna ge särskilt stöd till vissa kommuner där möjligheterna till arbete drastiskt förändras. Vi anser därför att någon form av extra skatteutjämningsbidrag bör övervägas. Bidraget bör utgöra en mindre del av statsbidraget. Ett sådant bidrag måste utges efter klara grunder och måste tillämpas mycket restriktivt och endast kortvarigt.

Utgångspunkt för precisering av det samhällsekonomiska utrymmet för skattefinansierad kommunal verksamhet

Målet är att få ett bidrags- och utjämningsystem som är långsiktigt hållbart. En av förutsättningarna för att nå detta mål är att systemet är enkelt och begripligt. I begripligheten ligger att ha klara spelregler mellan staten och den kommunala sektorn. Det gäller inte minst tillämpningen av finansieringsprincipen och i en förlängning kopplingen till det samhällsekonomiska utrymmet för kommunal skattefinansierad verksamhet.

I och med övergången till ett nytt generellt statsbidragssystem ändrades de statliga bidragens roll. Det gav också staten nya möjligheter att fastställa det samhällsekonomiska utrymmet för kommunerna. När de statliga bidragen

inte längre utgör ersättning för en viss prestation bortfaller också ett skäl för att räkna upp bidragen med hänsyn till volym- och/eller kostnadsutvecklingen inom något visst område. Ur statens synvinkel gäller således prioriteringen inte längre enskilda verksamhetsområden utan skattefinansieringen i stort. Statsbidragens storlek blir då beroende av prioriteringen av den skattefinansierade verksamhet som kommunerna ansvarar för i förhållande till andra samhällssektorer. Det var i denna miljö som finansieringsprincipen kom till och med syfte att reglera statsbidragsvolymen vid större förändringar i ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala sektorn.

Det samhällsekonomiska utrymmet har egentligen aldrig preciserats. För att få klarare spelregler mellan staten och kommunsektorn måste även underlaget för dessa bedömningar utvecklas och bli tydligare.

Finansieringsprincipen

Kommunalekonomiska kommittén (KEK) uttalade ganska klara principer som vägledning för tillämpningen av finansieringsprincipen men ansåg att den närmare tillämpningen skulle komma att växa fram successivt i det löpande samarbetet mellan staten och kommunsektorn.

KEK menade att staten och företrädare för kommunsektorn bör komma överens om hur uppgifter och kostnader ska fördelas innan slutgiltigt beslut fattas om en ny reform. Om man inte kan komma överens ska den avvikande meningen markeras i den aktuella propositionen. Staten har varken följt detta eller KEK:s förslag om lagfästande.

I princip har hittills den uttalade avsikten från statsmakternas sida varit att de ekonomiska konsekvenserna av alla förändringar i beskattningsregler och ansvar ska regleras så att det ekonomiska utfallet mellan stat och kommun inte påverkas. Indragningar ska inte vara en följd av indirekta effekter av andra reformer utan ske öppet.

I 1994 års kompletteringsproposition föreslås en inskränkning av finansieringsprincipens tillämpning.

Enligt regeringen finns numera i princip endast en typ av situationer där finansieringsprincipen ska tillämpas, nämligen när bindande och direkta statliga beslut leder till förändrade kommunala kostnader. Indirekta effekter på kommunernas skatteunderlag av ändringar i skattesystemet ska inte längre självklart beaktas. Inte heller ska felbedömningar rättas upp i efterhand.

Kommunernas erfarenhet av de ekonomiska regleringar som genomförts hittills är inte entydigt goda. Staten har vid flera tillfällen överskattat kommunernas vinster när den tagit över ansvaret för verksamheter från kommunerna, och underskattat kostnaderna för nya lagregleringar riktade mot kommunerna. Kommunerna får ansvaret för ofinansierade reformer som riksdagen vill genomföra, och indragningarna blir större än vad som redovisas öppet. Resultatet blir att rollfördelningen mellan stat och kommuner blir allt suddigare, och sambanden mellan kommunala beslut och

utgiftsförändringar allt otydligare för kommuninvånarna. Samtidigt ökar det offentliga utgiftstrycket utan att någon politisk instans tar ansvar.

För att skapa klara spelregler anser vi att alla statliga beslut som påverkar den kommunala verksamheten och kommunernas skatteunderlag ska regleras inom ramen för finansieringsprincipen. Vidare ska eventuella avvikande meningar om beräknade kostnadseffekter redovisas för riksdagen. Om det är stor osäkerhet om de ekonomiska konsekvenserna av föreslagna förändringar måste dessa följas upp som underlag för en eventuell efterreglering. En tänkbar lösning är en oberoende beräkningsgrupp efter norsk modell.

Det samhällsekonomiska utrymmet

När staten bedömer i vilken utsträckning olika statliga åtgärder ska regleras sägs att man ska ta ställning till det samhällsekonomiska utrymmet för skattefinansierad kommunal verksamhet. Vi menar att det är nödvändigt att principiellt hålla isär hanteringen av finansieringsprincipens tillämpning och bedömningen av det samhällsekonomiska utrymmet.

Det gamla specialdestinerade bidragssystemet var kopplat till de kommunala verksamheternas volymtillväxt. Utbyggnaden av dessa verksamheter hänger nära samman med förändringar i befolkningens ålderssammansättning.

En viktig komponent när man bedömer behovet av kommunal verksamhet är de demografiska förändringarna. Genom den föreslagna standardkostnadsmetoden för kostnadsutjämnningen har man fått ett bra underlag för att beräkna de ekonomiska konsekvenserna av sådana behovsförändringar. I det nya statsbidragssystemet beaktas dock demografiska förändringar enbart i fördelningen av kostnadsutjämnningen mellan kommunerna. Vi menar att sådana förändringar också måste finnas med i bilden när det samhällsekonomiska utrymmet för kommunal verksamhet diskuteras.

I Kommunförbundets yttrande på KEK:s förslag framfördes att ett system med generella statsbidrag måste kompletteras med en nationell åldersfaktor. Detta skulle innebära att statsbidragsnivån även korrigeras med hänsyn till befolkningsförändringarna i riket.

Eventuella skillnader i bedömningar mellan regeringen och kommunsektorn liksom bidragsförändringar i övrigt bör öppet redovisas till riksdagen. För att öka långsiktigheten i kommunernas planeringsförutsättningar bör processen löpande ske i ett flerårsperspektiv.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET