

Cirkulärnr: 1991:140
Diariernr: 1991:2114
Handläggare: Andreas Hagnell
Laina Kämpe
Mats Söderberg
Avdsek: KEP Finans
AK Barn
AK UngVux
Datum: 1991-10-14
Mottagare: Kommunstyrelsen
Ekonomikontoret
Skolstyrelsen
Kommundelsnämnder
Rubrik: Effekter av nytt statsbidragssystem till skolan
Bilagor: 1 Schablonmodell för avstämning av sektorsbidrag
lå 1991/92
2 Sektorsbidrag skola ersätter osv
3 Kommunal vuxenutbildning - Beräkningsgrunder
för interkommunal ersättning

Effekter av ett nytt statsbidragssystem för skolan

1. Bakgrund och sammanfattning

Sektorsbidraget för skolan är i huvudsak beräknat enligt de schabloniserade modeller som anges i prop 1990/91:18 "Ansvaret för skolan". Riksdagen har angivit att det nya statsbidragets nivå vid övergången totalt sett skall överensstämma med vad som skulle ha blivit fallet med det tidigare.

Åtskilliga kommuner har ifrågasatt huruvida bidragsnivån i det nya systemet verkligen svarar mot det gamla. Frågor har också väckts kring interkommunala ersättningar, ersättningar till landstingskommunal utbildning och avstämningsprinciper.

Syftet med detta cirkulär är att

- klara ut vad som gäller i nya systemet med avseende på statsbidragets innehåll, nivå och period

- ge underlag för överväganden om interkommunala ersättningar utifrån hur dessa påverkats av systemskiftet

- ge underlag för kommunens budgetering och egna uppföljningar, jämförelser med tidigare budget och flerårsplan.

Statsbidragets förändring kan sammanfattas på följande sätt:

Utgångsåret för beräkning av sektorsbidraget för budgetåret 1991/92 är slutreglerat statsbidrag för redovisningsåret 1988/89. Uppräkning och justering har gjorts för preliminära löneförändringar enligt statliga avtal. Därmed har bidraget blivit något lägre än vad faktiska löneökningar skulle ha gett i det gamla systemet. Dessutom har hänsyn tagits till sänkning av undervisningsskyldighet under budgetåren 1989/90 och 1990/91. För grundskolans del kompenseras den nedsättning av undervisningsskyldigheten per den 1 juli 1991 först i sektorsbidraget för 1992/93.

Vid beräkning av sektorsbidraget har hänsyn tagits till volymförändringar 1989/90 och 1990/91 bl a för elevminskningar. Dessutom har hänsyn tagits till av riksdagen beslutade besparingar och av staten bedömda kostnadsminskningar för skolhuvudmännen. Förmodligen har staten därvid överskattat kommunernas kostnadsminskningar.

Den sammantagna effekten av dessa förändringar har lett till att det totala sektorsbidraget 1991/92 ligger ungefär på samma nivå som slutjusterat statsbidrag 1989/90.

Kommunförbundet avser att under hösten 1991 följa upp om statsbidragets utveckling motsvarar de kostnadsökningar som skall kompenseras. Syftet är att undersöka huruvida det nya systemet blivit neutralt i förhållande till det gamla.

2 Det nya sektorsbidraget

Den förändrade ansvarsfördelningen och styrningen av skolan som riksdagen beslutade om den 20 december 1990 innebär en övergång till ett mål- och resultatorienterat styrsystem.

Kommunerna har nu fått det fulla ansvaret för verksamheten vilket också inkluderar ansvaret för de finansiella resurserna.

Det tidigare statsbidragssystemets styrning av skolorganisation och undervisningsvolym fick en konserverande effekt på skolans verksamhet. Incitamenten för omprövning, rationalisering och utveckling av verksamhetsformerna blev svaga på det lokala planet.

2.1 Sektorsbidragets period och utbetalningsprofil

2.2.1 Period

I det nya sektorsbidraget för skolan för verksamhetsåret 1991/92 ingår dels ett belopp motsvarande slutreglering för läsåret 1990/91 och dels ett belopp motsvarande förskott för läsåret 1991/92. Se fig.

De faktiska utbetalningarna till kommunerna under 1991/92 påverkas därmed inte av systemskiftet. Staten skall ge full likviditetsmässig kompensation. Effekten av att staten inte avslutar det gamla systemet, att kommunerna inte längre får slutreglering i efterskott, blir likviditetsmässigt märkbar för skolkommunerna först de år verksamheten minskar. Om t ex elever flyttar till skola i annan kommun så måste pengarna följa med eleverna. Den gamla skolkommunen står då utan slutregleringsmedel för dessa elever. Då elever flyttar inom den kommunala sektorn leder detta till ett kommunalt fördelningsproblem. Vid ett systemskifte såsom övergång till fler fristående skolor eller införande av "skolpeng", kommer kommunsektorn som helhet att drabbas, såvida staten inte då ser till att kommunerna får "sin" slutreglering.

Staten har inte varit villig att avsluta det gamla systemet och reglera den fordran som slutregleringen innebär i samband med övergången till det nya systemet utan har bara utgått från de likviditetsmässiga penningströmmarnas storlek. I och med det uttalade syftet att kommunerna inte ska drabbas av systemförändringen kommer Kommunförbundet att ta upp frågan igen i samband med t ex den kommunalekonomiska kommittens arbete.

Periodiseringen av sektorsbidraget i bokföringen samt hanteringen av eventuell uppbokad fordran avseende 1990 behandlas i bilaga till cirkulär 1991:135.

2.2.2 Utbetalningsprofil

Sektorsbidrag som beslutats för läsåret 1991/92 betalas ut med 64 % under hösten och återstående 36 % under våren.

I juli och augusti utbetalas vardera 10 %, september 22 %, oktober 10 % och november-juni vardera 6 %.

Utanför detta kommer främst fördelningen av 594 mkr för grundskolan i september 1991.

2.2.3 Kompensation i efterhand

Vissa kostnadsökningar kompenseras inte vid den tidpunkt kostnaden uppstår utan först i efterhand.

- Sänkningen av lärarnas undervisningsskyldighet i grundskolan 1991-07-01 har ej kompenseras i sektorsbidraget innevarande år utan kommer först 1992/93. Kompensation för sänkt undervisningsskyldighet i gymnasieskolan 1991-07-01 är dock medräknad i sektorsbidraget för 1991/92.

- Ersättningen för de 6-åringar som, enligt riksdagens beslut om tidigare skolstart, börjar skolan ett år tidigare, sker först i efterhand, eftersom sektorsbidraget beräknas utifrån andel elever i skolan den 15 september året innan. Därmed kommer det under ett antal år att vara en större eftersläpning än "normalt" under den period det förekommer nio årskullar och -delar av en tionde årskull i skolan.

- De av staten uppskattade löneökningar på 3 % från 1991-01-01 har för grundskolan bara kompenseras till hälften till 1991/92, i enlighet med eftersläpning i tidigare system. Prisutvecklingsgarantin PUG-90 på 1,3 % från 1990-10-01 har ännu ej kompenseras. Staten har inte heller beaktat att kommunala avtal medförde en nivåhöjning på ytterligare 0,5 % från 1991-01-01 och 0,3 % från 1991-07-01.

Löneökningar enligt avtal från 1992-04-01 kompenseras först i och med indexuppräknningen för 1992/93.

2.3 Statsbidragets storlek

2.3.1 Beräkningsmodellen och dess tänkbara effekter

De olika beräkningsgrunderna i sektorsbidraget är följande:

- Beräkningsmodell - grundskola
- Beräkningsmodell - gymnasieskola
- Beräkningsmodell - kommunal vuxenutbildning

Beräkningsmodellen för grundskola består till 88 % av en grundresurs Fördelningen av denna på kommunerna följer relativt väl den tidigare fördelningen av följande tidigare bidragsdelar:

- basresursen, skolledningsresursen, tilläggsbidraget, proportionell del av bidraget till socialavgifterna, förstärkningsresursen (75,5 %), bidrag till lokal skolutveckling, bidrag för särskilda insatser på skolområdet (SIS) (75 %), kallortstillägg, finskspråkstillägg. Det innehåller vidare det särskilda bidraget för syo och prao i glesbygd, bidrag till kompletteringsfortbildning samt det särskilda bidraget för lokal skolutveckling.

Det finns därför inte anledning att förvänta att denna fördelningsprincip skulle medföra några större omfördelningseffekter av bidraget.

Det bör dock observeras att elevantalsförändringen slår olika i glesbygd respektive tätort under kommande år, i och med den dämpningsfaktor som börjar gälla från 1992/93.

Beräkningsmodellen för grundskolan består vidare till cirka 5 % av specialresurs 1.

Specialresurs 1 innehåller en del av tidigare förstärkningsresurser (24,5 %) samt en proportionell del av bidragen till socialavgifterna.

Specialresurs 1 beräknas på sådana kriterier som inte kan anses vara jämnt fördelade mellan kommunerna.

Kriterierna är:

- andel invånare i kommunen med enbart grundskoleutbildning eller med kortare utbildning. (vikt 50 %)
- andelen barn 0-17 år i hushåll som uppstår socialbidrag i kommunen (vikt 35 %)

- andelen barn 7-15 år boende med en förälder. (vikt 15 %)

Denna resurs kan leda till omfördelningseffekter mellan kommuner i jämförelse med tidigare system.

Beräkningsmodell för grundskolan består slutligen till cirka 7 % av en specialresurs 2 som lyfter fram kommuner med relativt större insatsbehov för invandrarelever. Resursen är också kopplad till ett aktivitetsmått som styr bidraget till de kommuner där barnen i målgruppen deltar i sådana aktiviteter.

Eftersom bidraget är baserat på ett medeltal för de tre föregående åren kan det medföra vissa omfördelningseffekter för kommuner där elevantalet förändrats.

Specialresurs 2 består av följande tidigare bidragsdelar:

- hemspråksundervisning och studiehundledning på hemspråket
- stödundervisning i svenska
- proportionell del av bidragen till sociala avgifterna.

Beräkningsmodellen till gymnasieskolan består av ett femtontal olika bidrag som tidigare utgick. Det innefattar bland annat bidrag för inbyggd utbildning och gymnasial lärlingsutbildning. (Se bilaga 2.)

Särskilda medel för försöksverksamhet med treårig yrkesutbildning har räknats in för de kommuner som bedriver sådan.

Bidraget innehåller från och med 1992/93 en kostnadsfaktor som skall motsvara de tidigare skillnaderna i statsbidrag mellan studievägarna i gymnasieskolan.

Det finns därför inte anledning att förmoda att detta bidrag ger upphov till större omfördelningseffekter, annat än den förändring som ligger i att denna del av sektorsbidraget nu går till hemkommunen.

Liksom för grundskolan kommer elevantalsförändringar i framtiden att slå olika i glesbygd respektive tätort.

Bidraget för uppföljningsinsatser har också tagits in i sektorsbidraget. Kommunernas andel beräknas utifrån antal ungdomar som kan komma i fråga för sådana insatser i förhållande till det totala antalet ungdomar som kan komma i fråga i riket. På så sätt har kommunerna med stor andel elever som inte går i gymnasieskola fått en större andel än kommuner med en mindre andel. Det framräknade beloppet läggs sedan samman med övriga resurser och utgör basen i beräkningsmodellen för gymnasieskolan.

Vad gäller statsbidraget för vissa elevresor har detta på motsvarande sätt lagts in i basen för beräkningsmodellen för gymnasieskolan. Samtliga län tilldelas bidrag motsvarande den andel som tidigare utgick till länet. Kommunernas andel i respektive län beräknas utifrån andelen gymnasieelever som har mer än sex kilometer resväg till skolan i förhållandet till samtliga gymnasieelever med mer än sex kilometers resväg i länet.

De omfördelningar mellan kommuner som uppkommer till följd av beräkningarna för uppföljningsinsatser och elevresor kan spela en viss roll i vissa kommuner.

För skolskjutsentreprenörer och kollektiva resor har på flera håll betydande kostnadsökningar skett, vilket påverkar kommunernas utgifter. Samtidigt har tilldelning i sektorsbidraget för elevresor 1991/92 höjts med i storleksordningen 20 %.

Från och med 1992/93 kommer statsbidrag för inackordering att läggas in i basen för beräkningsmodellen av gymnasieskolan. Det är viktigt att konstatera att detta bidrag idag inte täcker elevernas kostnad utan endast utgör ett bidrag. Så måste rimligen bli fallet även i det kommande systemet.

Beräkningsmodellen för den kommunala vuxenutbildningen omfattar tidigare bidrag enligt förteckning i bilaga 2. Tidigare har statsbidraget varit kopplat till organisationens omfattning, det vill säga hur pass mycket utbildning kommunen bedrivit. Den nya modellen innebär att man utgår från en "behovsorienterad" modell där vissa kriterier såsom större andel lågutbildade, utländska medborgare, andelen arbetssökande utanför arbetsmarknadspolitiska åtgärder och en glesbygdsfaktor vägs samman.

Den nya fördelningsmodellen innebär att stora omfördelningseffekter kan uppstå. Riksdagen ansåg att dessa kunde bli för stora för att kunna genomföras på en gång. Omfördelningarna skall därför ske successivt under en fyraårsperiod.

I underlag för fördelning av statsbidrag till gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning ingår statsbidrag avseende lå 1991/92 som i tidigare system har utbetalats direkt till landstingen.

2.3.2 Sektorsbidragets storlek 1991/92

Regeringen har fastställt det preliminära sektorsbidraget för 1991/92 till 26 893 miljoner kronor. Till detta belopp skall tillföras ytterligare 594 miljoner avseende grundskolan och ca 70 miljoner avseende gymnasieskolan. Tillskottet för grundskolan utbetalades som ett engångsbelopp i september 1991. Tillskottet för gymnasieskolan avser utbildningar som startade efter den 15 januari 1991. Tidigare har detta belopp uppskattats till 300 miljoner. Utbetalning av de 70 miljonerna kommer att ingå i de månatliga utbetalningarna från och med oktober 1991. Dessa belopp skall enligt utbildningsdepartementet ingå i basen för beräkning av sektorsbidraget till 1992/93.

2.3.3 Framräkning av statsbidraget till 1991/92 års nivå

Framräkningen av sektorsbidraget 1991/92 har ursprungligen gjorts från 1988/89 års nivå. Slutligen har dock staten använt modeller där man i huvudsak utgått från förhållandena i kommunerna 1990/91.

För grundskolan har staten utgått från volymen i kommunerna 1990/91 i form av de antal veckotimmar i basresursen som länskolnämnderna beslutat om under våren 1990 med tillägg t o m februari 1991. Därmed har minskning gjorts för elevminskning. Preliminära veckotimpriser för 1990/91 har räknats upp med 1,5 % (preliminär ökning 1990/91) för att nå nivån 1991/92. Därefter har bidraget minskats för slopat arbetsgivarinträde m m.

För gymnasieskolan har staten bl a beaktat elevernas studievägsval 1990/91, preliminära timpriser 1990/91, uppräknings till 1991/92 samt olika minskningar.

Minskningar av sektorsbidraget 1991/92 beror bl a på förändrade anställningsvillkor för lärare, besparingsåtgärder och förändrat elevantal.

Grundskolan har haft en elevminskning på 13 000 elever (1,5 % av elevantalet) mellan 1989 och 1990. Detta har minskat grundskolans resurstilldelning redan till 1990/91 med ca 1,2 %. Eftersom 1990/91 utgör basen i den slutliga framräkningen av sektorsbidraget ligger även sektorsbidraget 1991/92 på en volym som är 1,2 % lägre än 1989/90. Därmed har grundskolans andel i sektorsbidraget minskat med ca 230 miljoner kronor jämfört med 1989/90.

För det slojade arbetsgivarinträdet har staten beräknat kostnadsminskningen till 588 miljoner kronor för alla skolformer. Sektorsbidraget har minskats i motsvarande mån.

Vad gäller minskade förmåner för de anställda som övergått från statliga till kommunala avtal har staten minskat bidraget med 500 miljoner kronor. Den faktiska kostnadsminskningen är enligt förbundets bedömning förmodligen inte så stor.

Besparingar på sektorsbidraget har gjorts med 355 miljoner som ett generellt sparkrav (ursprungligen föreslagna som 300 miljoner på hemspråk och 55 miljoner på grundvux).

Liksom tidigare råder en eftersläpning beträffande löneuppräknigen i statsbidragen. I princip är det 1990/91 års preliminära löneökningar enligt statliga avtal man får kompensation för 1991/92. Sänkningen av lärarnas undervisningsskyldighet (usk) i grundskolan 1/7 1991 har ej kompenserats i sektorsbidraget för 1991/92, utan kommer först med 1992/93. Kompensation för gymnasieskolans usk-sänkning 1/7 1991 är dock medräknad i sektorsbidraget 1991/92.

2.3.4 Att följa upp statsbidragets framräkning till 1991/92 års nivå

För att kontrollera att sektorsbidraget 1991/92 hamnat på av staten avsedd nivå kan en jämförelse göras med utfallet 1989/90, det senaste år då både förskott och slutreglering utbetalades.

I och med slutregleringen 1989/90 hade skolan fått avsedd kompensation för helårseffekterna av de nivåhöjningar som inträffat under 1989/90. Det vill säga man låg på en nivå som motsvarade 100 % av löneökningen för hösten 1989 och 50 % av den ytterligare löneökningen 1/1 1990 som av statens arbetsgivarverk bedömts ha en kvarstående effekt på 5,15 %. (Tillfällig kompensation på 1,3 % faller bort 1991.)

Efter 1989/90 års slutreglerade bidrag skall alltså staten ha gett kompensation för andra halvan av effekten av nivåhöjningen 1/1 1990. Bidraget har av staten minskats med 0,4 % för bortfallet av en engångsvis kompensation för personalutveckling och fortbildningsinsatser. Kompensation till av staten beräknade procenttal gavs för usk-sänkningen 1/7 1990 och usk-sänkningen 1/7 1991 avseende gymnasieskola. Hänsyn togs till den 3-procentiga lönegarantin för 1991 avseende gymnasieskola och vuxenutbildning och hälften av lönegarantin (1,5 %) avseende grundskola. Det slutliga avtalet var ej ingånget. Den statligadl framräkningen mellan 1989/90 och 1991/92 har i princip gjorts enligt tabell 1.

Anm Löneökningarna är genomsnittliga för alla skolformer.

Utgår man bara från denna schablonmodell borde vid en jämförelse med 1989/90 års statsbidrag en förändring ha skett med i snitt -1,5 % för grundskolan, 1,8 % för gymnasieskolan och -0,2 % för komvux. Sammantaget blir bidraget något minskat (-0,5 %).

I tabell 1 är hänsyn ej tagen till kompensation för volymförändringar för gymnasieskola och komvux och till variation mellan kommuner vad gäller bl a elevminskning och volymförändring på timantal.

Vid en jämförelse av utfallen måste man observera att sektorsbidraget 1991/92 innehåller vissa bidrag som tidigare legat utanför driftbidragen. Se redovisning i avsnitt 2.3.1 och bilaga 2. Dessutom hamnar den engångsvisa kompensationen för grundskolan i sektorsbidrag 1991/92 utanför denna jämförelse då denna ur beräkningssynpunkt är en kompensation för 1990/91.

I kapitel 4 och bilaga 1 presenteras en modell för uppföljning i kommunerna av statsbidragets utveckling enligt statliga åtgärder.

2.3.5 Skolindex

Uppräkning av sektorsbidraget sker från och med verksamhetsåret 1992/93 utifrån ett av regeringen årligt fastställt skolindex. Detta framräknas av skolverket och SCB. Skolindex kommer att bestå av:

- en löneandel, ett sammanvägt löneindex för samtliga offentliganställda
- en varuprisdel, ett konsumentprisindex som fångar in prisutvecklingen för de varor och tjänster som har relevans för skolområdet.

I princip skall skolindex beakta löne- och prisökningar året innan. Det är dock ännu ej klart på vilket sätt man skall ta hänsyn till faktiska löneökningar 1990/91 och andra övergångseffekter från det gamla systemet. Skolverket kommer att presentera index under våren 1992.

I uppräknningen inför 1992/93 ska kompensation för sänkt undervisningsskyldighet på grundskolan från 1/7 1991 ingå. Denna del har av staten beräknats till ca 3 % på grundskolans beräkningsunderlag.

Det ytterligare sparkravet på kommunerna för att finansiera gymnasireformen kommer också att påverka uppräknningen av bidraget i framtiden men sannolikt inte redan till 1992/93. I gymnasiepropositionen (Prop 1990/91:85) formulerades det som ett rationaliseringskrav på 0,5 % per år beräknat på det totala sektorsbidraget under en fyraårsperiod.

2.4 Särskilda bidrag till ökade personalomkostnader

I och med att kommunerna tagit över arbetsgivaransvaret för lärarna skall lärarlöner beläggas med personalomkostnader på samma sätt som löner för övrig personal. Budgetramarna för skolan måste alltså ökas i motsvarande mån.

Avtal har träffats om lärarnas pensioner, se cirkulär från personalpolitiska avdelningen, P-cirk 1990:165. Staten behåller ansvaret för personal som gått i pension före 1/1 1991 och ger sedan bidrag motsvarande utbetalningar för de som därefter går i pension. Under en femårsperiod erhåller Kommunernas Pensionsanstalt (KPA) medel motsvarande pensionsutbetalningar från statens löne- och pensionsverk (SPV). Därefter bakas pengarna in i sektorsbidraget och räknas upp i takt med pensionsinväxlingen tills systemet förväntas stabilisera sig, efter år 2005.

Kommunerna får alltså täckning för pensionsutbetalningar för de personer som gått i pension, men inte kostnadstäckning för pensionskostnader för nu arbetande personal. Mellanskillnaden kan lite förenklat ses som en del i ökningen av pensionskulden. Likviditetsmässigt innebär bidragssystemet ingen försämring för kommunerna så länge verksamhetsvolymen inte minskar.

Pensionsskuldens redovisning med hänsyn till lärarna i extern redovisning utreds för närvarande. Till dess att denna utredning är klar rekommenderas samma beräkningsunderlag som 1990, det vill säga exklusive lärare. Se cirkulär 1991:70.

Avtalsförsäkringar motsvarar 1,9 % på lönesumman. Bidrag för detta beräknas av KPA och betalas ut en gång per år till kommunerna.

3 Interkommunala skolersättningar

3.1 Skyldighet att betala interkommunal ersättning

För vuxenutbildning som äger rum före den 1 juli 1992 gäller, med vissa undantag, äldre bestämmelser än de som trädde i kraft den 1 juli 1991. I det fall någon deltar i kommunal vuxenutbildning på grundskole- eller gymnasienivå före den 1 juli 1992 skall hemkommunen betala interkommunal ersättning. Detta gäller dock inte inom områdena vård, jordbruk, skogsbruk och trädgårdsnäring.

Från den 1 juli 1992 gäller skyldighet att betala interkommunal ersättning för en vuxenelevs hemkommun endast för dem som genomgår grundläggande vuxenutbildning.

Ersättningar till fristående skolor är ett frivilligt åtagande för kommunerna. Särskilt statsbidrag utgår för drift av dessa. Eventuell ersättning utöver statsbidrag blir en fråga för den enskilda kommunen.

3.2 Ersättningens omfattning

Interkommunala ersättningar på skolområdet förekommer som regel när en elev fullgör sin skolgång i annan kommun än hemkommunen.

Ersättningarna baseras inte längre på av staten rekommenderade centralt fastställda schablonersättningar. Det är i stället självkostnadsprincipen för mottagande kommun som skall utgöra underlag för förhandlingar mellan mottagande och sändande kommun (se cirkulär 1991:63 kalkylmodell...).

- Statsbidraget för grundskolan beräknas efter elevantalet i skolan (15 september föregående verksamhetsår) oavsett hemkommun, och inte så som som först aviserades, efter antal barn i skolålder i respektive hemkommun. Interkommunal ersättning skall alltså inte innehålla den del av bruttokostnaden som statsbidragen motsvarar. Skolkommunen erhåller resten av kompensationen från staten med ett års eftersläpning.

För gymnasieskolan avser den interkommunala ersättningen hela skolkostnaden per mottagen elev. Ersättningen är således inte kopplad till sektorsbidraget som går till elevens hemkommun.

För den kommunala vuxenutbildningen kan den interkommunala ersättningen ta hänsyn till det övergångssystem för statsbidrag som gäller, se avsnitt 3.5.

Om överenskommelserna slutits på väsentligt andra ersättningsnivåer än tidigare år, påverkas givetvis det ekonomiska utrymmet i respektive kommun i motsvarande grad.

Vid överväganden om interkommunala ersättningar kan den av Kommunförbundet utarbetade kalkylmodellen tjäna som grund.

Man bör dock uppmärksamma en rad effekter i kostnads- och statsbidragsbilden som bara delvis kunde förutses när kalkylmodellen utarbetades. Vid uppräkningsår 1990 års kostnadskrav till 1991/92 års nivå kan det vara lämpligt att ta hänsyn till de effekter som behandlas i avsnitt 3.3-3.6 nedan.

3.3 Allmänna effekter

I avsnittet behandlas effekter som ej är bundna till viss skolform. Dessa är:

- effekter av slopat arbetsgivarinträde
- effekter av ändrade anställningsförmåner
- effekter av allmänt sparkrav på skolsektorn, beräknat utifrån organisatoriska förändringar inom hemspråksundervisning och grundvux
- effekter av ändrade villkor i sjukförsäkringen.

Vid framtagning av 1990 års kostnadsbas som grund för interkommunal ersättning 1991/92 kan det vara rimligt att ta hänsyn till:

- Minskade kostnader för skolkommunen p g a slopat arbetsgivarinträde och därmed minskade statsbidrag till hemkommunen (skolkommunen för grundskolan). Tio procent av utbetald sjuklön, skall vara kostnadsgrundande för de nya ersättningarna. Alternativt kan man använda tio procent av vikariekostnaderna som beräkningsgrund. Ett tredje tillvägagångssätt är att minska underlaget med schablonen 2,1 % av statsbidraget till utbildningen 1990¹).
- Minskade kostnader för skolkommunen p g a ändrade anställningsförmåner i och med övergång till kommunala avtal. Framför allt rör det sig om en minskning av ersättning vid föräldraledighet. Dessutom minskar vissa ersättningar för förtroendemannauppdrag, reservofficerstjänst, fria läkemedel mm. Dessa kostnadsslag bör

också lyftas från 1990 års bas. Alternativt kan man analogt med ovan minska kostnadsunderlaget med schablonen 1,7 % av statsbidraget till utbildningen 1990.

1) $588 / (26\ 893 + \text{ca } 70 + 588 + 500 + 355 + \text{ca } 230) = 2,1 \%$. Se avsnitt 2.3.2 och 2.3.3.

I den mån hänsyn inte redan tagits till dessa kostnadsminskningar, kommer interkommunal ersättning för 1991/92 att kunna minskas med någon procentenhet. (Exempelvis om 1990 års statsbidrag uppgick till 20 000 kr för en elev och de minskade kostnaderna överensstämmer med ovanstående schabloner kan underlaget, dvs 1990-års bruttokostnad minskas med $3,7 \% * 20\ 000 = 740$ kr per elev.) Detta kan spela roll där elevströmmarna mellan kommunerna är stora, eller där besparingarna per elev är ännu större.

- De aviserade besparingarna på hemspråk 300 Mkr och grundvux 55 Mkr formulerades av riksdagen som ett generellt sparkrav på hela skolsektorn. Det kan vara rimligt att inte minska interkommunal ersättning i motsvarande mån. Eftersom strävan ändå är att skolkommunens faktiska kostnader skall ersättas och besparingar kanske inte kan göras omgående, kan det räcka med att hemkommunen kompenseras i framtiden när effekten har slagit igenom.

- Den 1 januari 1992 återinförs en arbetsgivarperiod i sjukförsäkringen. Arbetsgivarna kommer dock att samtidigt kompenseras för ökade kostnader med en sänkt sjukförsäkringsavgift med 1,9 %. I den mån ökade sjuklönekostnader och minskade avgifter skiljer sig åt kan detta kompenseras i interkommunala ersättningar med den eftersläpning som ligger i att framtida interkommunala ersättningar baseras på tidigare års utfall.

3.4 Grundskolan

- Sänkt undervisningsskyldighet (usk) från den 1 juli 1991 medför en ökad kostnad för skolkommunen. Effekten är av staten beräknad till ca 3 %. För grundskolans del kan denna kostnadsökning i stort sett kvittas mot de två kostnadsminskningarna för slopat arbetsgivarinträde och ändrade förmåner. I så fall behöver ingen justering göras i 1990 års underlag i kalkylen för interkommunal ersättning.

3.5 Tilläggsdebitering gymnasieskolan

I det tidigare statsbidragssystemet rådde förhållandet att skolkommunen "låg ute" med kostnader motsvarande slutregleringen under i snitt nio av årets månader även för sändande kommuner. Flera kommuner avser att justera detta förhållande vid övergång till ett nytt statsbidragssystem genom avtal om en tilläggsdebitering. Skolkommunen skulle annars förlora medel motsvarande slutreglering även för den sändande kommunen när antalet mottagna elever minskar.

En sådan tilläggsdebitering belastar sändande kommuner som en engångseffekt. (Se cirkulär 1991:91.) Vid beräkning kan mottagande kommun lämpligen utgå från en erfarenhetsmässig siffra av hur stor andel slutregleringen utgjort av statsbidraget tidigare år.

3.6 Landstingsutbildningar på gymnasienivå

Även landstingen påverkas av att staten inte reglerat sin skuld till utbildningsanordnarna vid övergång till det nya statsbidragssystemet.

Enligt skollagen får landstingen inte betinga sig högre ersättning från hemkommunen än som svarar mot det statsbidrag som utgår dit för elevens utbildning i gymnasieskolan. Se skollagen 5 kap § 23.

Om kommunerna skulle gå med på att betala slutreglering för 1990/91 till landstingen, som en del landsting krävt, innebär det att primärkommunerna skulle ersätta landstingen för den slutreglering varken de eller landstingen erhåller från staten. Se cirkulär 1991:86.

Någon form av avtal mellan primärkommuner och landsting vad gäller gymnasial utbildning har inte rätt i det gamla systemet och kan därför inte regleras vid övergång till det nya.

Det enda "tillskott" kommunerna fått för landstingsutbildningarna är den tidigareläggning som ligger i att 64 % av bidraget utbetalas på hösten och 36 % på våren. På denna punkt skulle man kunna minimera omfördelningseffekterna och förbättra villkoren för landstingen, genom att betala ut interkommunala ersättningar för 1991/92 med motsvarande profil. Därmed har kommunerna likviditetsmässigt fört över till landstingen precis det de fått för landstingens utbildningar.

I sitt sektorsbidrag 1991/92 har kommunerna fått medel för landstingsutbildningar baserat på timresurstilldelning tidigare år. Statsbidraget för en landstingsutbildning varierar därför mellan olika landsting. I cirkulär 1991:86 anges de av skolverket beräknade genomsnittliga bidragen per elev i landstingskommunala utbildningar läsåret 1991/92, som underlag för förhandlingar. För en del utbildningar fanns inga statsbidragsbelopp angivna. Skolverket kommer att göra ytterligare beräkningar för dessa i oktober månad. Kommunförbundet återkommer med information så snart utfallet blir känt.

3.7 Den kommunala vuxenutbildningen

Vid beräkning av komvux del av till sektorsbidraget till skolan 1991/92 har en övergångsmodell tillämpats. Syftet har varit att dämpa omfördelningseffekterna och därför har hänsyn tagits till tidigare års struktur. Skillnaden mellan slutreglerat statsbidrag 1988/89 och utfall enligt den nya prognosmodellen provad på år 1988/89 innebar en stor omfördelning mellan kommunerna. Staten har valt att endast stegvis låta denna skillnad belasta eller tillgodoräknas kommunerna. Systemförändringen mildras genom att prognostiserat bidrag 1991/92 justeras med 80 % av beloppet för den beräknade skillnaden år 1988/89, med 60 % av samma avvikelse 1992/93, 40 % 1993/94, 20 % 1994/95 och 0 % 1995/96. Se regeringsbeslut, Dnr 408-91:48, utsänt i maj 1991. (Se fig!)

Följden av detta blir att kommuner som tidigare haft lågt statsbidrag på grund av att man skickat många elever till andra kommuner, kommer att inledningsvis få lågt statsbidrag i det nya systemet. Motsatsen gäller för kommuner som tagit emot elever utifrån. Det kan alltså vara rimligt att skolkommunen inte tar ut hela bruttokostnaden i interkommunal ersättning. År 1, dvs 1991/92, kan en modell att beräkna interkommunal ersättning vara att ta nettokostnad plus 34 % av genomsnittligt statsbidrag 1991/92. (Se bilaga 3.)

På samma sätt som för gymnasieskolan har skolkommunen tidigare legat ute med pengar motsvarande slutreglering även för elever från sändande kommuner. Även för den kommunala vuxenutbildningen avser en del kommuner att reglera detta genom en tilläggsdebitering från sändande till mottagande kommun. Det kan ses som att sändande kommuner nu får ta sin del av en effekt som sedan länge belastat skolkommunen. Den omedelbara grunden till att nu reglera detta är att skolkommunen i samband med övergången till nytt system inte kompenseras av staten motsvarande slutreglering. Se bilaga 3 för exempel på att räkna fram tilläggsdebiteringens storlek.

4. Avstämning i kommunen

I detta kapitel presenteras en "checklista" att beakta vid en uppföljning av statsbidragets storlek i kommunen samt vid en jämförelse mellan bidrags- och kostnadsutveckling. Utgångspunkten är den tidigare redogörelsen i detta cirkulär. Därmed kan en jämförelse göras mellan verkliga kostnadsökningar och av staten beaktade.

Frågor att söka svar på är bl a hur det utbetalda statsbidraget stämmer med budgeterat statsbidrag, och varför kostnadstäckningen sjunker.

För att jämföra de olika framräkningarna måste vi först hitta jämförbara perioder. Jämför vi kalenderårsvis får vi ta hänsyn till fyra olika bidragsår och deras förändringar. En bra bas kan i stället vara verksamhetsåret 1989/90, vilket var det sista året med slutreglerat

statsbidrag. Förväntade egna uppräknings i budget och faktiska statliga uppräknings av bidraget till 1991/92 kan jämföras enligt nedan.

1. BUDGETERADE STATS BIDRAG JÄMFÖRT MED SEKTORS BIDRAG (Se bilaga 1.)

Utgångspunkt: Slutreglerat bidrag 1989/90

- Inkluderat bidrag som 1989/90 var separata (se sid 4 eller bilaga 2)
- Ökat med löneökningar enligt prognos för avtal och eftersläpning i bidragssystemet
- Ökat med kompensation för sänkt undervisningsskyldighet (usk)
- Minskat p g a sparkrav vid minskad verksamhet (volymminskning i länskolnämndens tilldelning mellan 1989/90 och 1990/91, dvs p g a elevminskning mellan 15 september 1989 och 1990)
- Minskat p g a kostnadsminskningar (slopat arbetsgivarinträde, ändrade förmåner)
- Minskat p g a generellt sparkrav från riksdag (1,2 % på totalen)
- Förändrat p g a specialresursernas beräkning i den egna kommunen (se sid 4-5)
- Förändrat p g a att statsbidraget för gymnasieskolan går till hemkommunen, för utbildningar i annan kommun eller i landsting
- Förändrat p g a att statsbidraget för komvux delvis går till hemkommunen

Slutpunkt: Bidrag 1991/92.

2. BUDGETERADE KOSTNADER JÄMFÖRT MED FAKTISKA KOSTNADER (rev budget)

För att förenkla en jämförelse av kostnadstäckning kan basen i första hand vara de kostnader som statsbidragen avsett att täcka, nämligen lönekostnader.

Utgångspunkt: Kostnader 1989/90

Lönedel:

- Ökat med löneökningar enligt avtal (kostnadsökning 1989/90 till 1991/92)
- Förändrat p g a volymförändringar från 1989/90 till 1990/91. (Minskning till följd av elevminskning.)
- Ökat med kostnader för sänkt undervisningsskyldighet
- Minskat med kostnadsavlyft för minskade kostnader vid
 - * slopat arbetsgivarinträde
 - * ändrade förmåner
 - * besparingar till följd av nationellt sparkrav
- Ökat till fullt personalomkostnadspålägg (separat kompensation)

Övrig del:

- Ökat p g a pris- och volymförändringar på icke lönekostnader (inkl momsavlyft)

- Förändring p g a att mottagande kommun tar ut interkommunal ersättning för att få kostnadstäckning i stället för enligt schablonbelopp (skilj på förändring på lönedel resp på övrigdel). Förändring även p g a interkommunal ersättning till landsting fr o m 1991/92.

Slutpunkt: Kostnader 1991/92

3. KOSTNADSKOMPENSATIONER SEPARAT ELLER I EFTERSKOTT

- Sänkt undervisningsskyldighet för grundskola kompenseras fr o m 1992/93

- Ökade personalomkostnader kompenseras med särskilt statsbidragssystem. (Kostnadstäckning för avtalsförsäkringar och utbetalningstäckning för pensioner.)

4. ENGÅNGSVIS KOSTNADSÖKNING/INTÄKTSÖKNING 1990/91

- Om mottagande kommun tar ut tilläggsdebitering motsvarande slutreglering för 1990/91. Observera att det avser år 1990/91.

5. JÄMFÖRELSE KOSTNADSTÄCKNING 1989/90 OCH 1991/92

Gör jämförelsen i första hand på lönedelen av kostnaderna. Tag hänsyn till kostnadskompensationer som kommer separat eller i efterskott samt till kostnader som ej avser 1991/92 (punkt 3 och 4 ovan). Eftersläpning mellan löne- och bidragsökningar kan delas upp i sådan som tidigare gällt och sådan som (ev) tillkommit. Uppdelning kan göras på kvarstående effekter och engångsvisa övergångseffekter.

UPPLYSNINGAR

Frågor med anledning av detta cirkulär besvaras av Laina Kämpe, tfn 08-772 46 37, Andreas Hagnell, tfn 08-772 42 50 eller Mats Söderberg, tfn 08-772 46 38.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET
Allmän Kommunalpolitik

Karl Knutsson

Mats Söderberg

BILAGA 1

Schablonmodell för avstämning av sektorsbidrag läsåret 1991/92

Grund- Gymnasie- Vuxen-
skola skola utbildning
(exkl särvux) Utgångspunkt

Beslutat driftbidrag läsåret
1989/90 (inkl särskild
slutreglering)

Övriga separata bidrag
1989/90 ¹⁾ ²⁾

Kompenserade ökning

Lönelyft 1/1 -90³⁾ + 2,6 % 2,6 % 2,6 % (andra halvan av 5,15 %)

Bortfall av engångsvis - 0,4 % 0,4 % 0,4 % kompensation⁴⁾

usk-sänkning 1/7 -90 + 1,35 % 0,9 % -

Lönelyft 1/1 -91 + 1,5 % 3,0 % 3,0 %

usk-sänkning 1/7 -91 + - 1,0 % -

Individuella förändringar

Minskning (förändring) av resurstilldelning p g a elevförändring mellan 1989 och 1990.⁵⁾

Generella minskningar

Slopat arbetsgivarinträde- 2,1 % 2,1 % 2,1 %

Ändrade förmåner - 1,7 % 1,7 % 1,7 %

Sparkrav - 1,2 % 1,2 % 1,2 %

Omfördelningar

Omfördelning p g a specialresursernas fördelning ⁶⁾

Förändring p g a bidrag till hemkommunen för gymnasium

Förändring p g a bidrag till hemkommunen för komvux

S:a förväntat bidrag enligt schablonmodell

S:a aviserat sektorsbidrag 1991/92 ⁷⁾

Engångskompensation ⁸⁾

1) För att kunna bedöma det totala utfallet måste till de beslutade driftbidraget läggas tidigare så kallade stimulansbidrag och övriga bidrag 1989/90, se bilaga 2. Vissa mindre bidrag har dock ej uppräknats.

2) Under december 1990 har utbetalats en engångsvis kompensation för kommunens kostnad för avsättning till arbetsmiljöfond. Detta bidrag skall ej läggas in i basen 1989/90.

3) Löneökningen 1/1 -90 va i storleksordningen 6,5 %. 1,3 % utgjordes dock av engångsvisa kompensationer. Halva ökningen på 5,15 % hade redan fallit ut i slutreglerat statsbidrag 1989/90.

4) I det slutreglerade statsbidraget 1989/90 ingår den engångsvisa kompensationen för personalutvecklingsinsatser

5) På riksnivå har en elevminskning på 1,5 % mellan 15 september 1989 och 15 september 1990 medfört en minskad resurstilldelning motsvarande ca 1,2 % på grundskolans statsbidragsdel. Lokalt varierar detta med hur länskolnämndernas beslut påverkat tilldelningen av resurser till kommunerna.

6) Specialresurserna innehåller tidigare bidrag enligt sid 4-5 i cirkuläret.

7) Inklusivt tillskott för gymnasieskola, exklusivt "engångsvis kompensation" för grundskola.

8) Den "engångsvisa kompensationen" för grundskola i sektorsbidraget 1991/92 (594 miljoner på riksnivå, utbetalda i september) är beräkningsmässigt en kompensation för 1990/91 för vissa kostnadsökningar 1990/91. Det motsvarar vad som i det gamla systemet skulle varit del av slutregleringsmedel.

I schablonmodellen ligger en uppräknig till 1991/92-års nivå för 1991/92. Vid en jämförelse med denna nivå skall därför den engångsvisa kompensationen ligga utanför.

BILAGA 2

Sektorsbidrag skola ersätter:

* GRUNDSKOLA (Driftbidrag m m)

- Basresursen
- Skolledningsresursen
- Tilläggsbidraget
- Bidrag till socialaavgifter
- Bidrag till förstärkningsresurser
- Bidrag till lokal skolutveckling
- Kallortstillägg och finskspråkstillägg
- Hemspråksundervisning, studiehandledning på hemspråket
- Stödundervisning i svenska
- Del av SIS (75%)
- Bidrag till kompletteringsfortbildning
- Särskilt bidrag SYO och PRAO i glesbygd
- Särskilt bidrag lokal skolutveckling

* GYMNASIESKOLA (Driftbidrag m m)

- Skolledningsbidrag
- Allmänt undervisningsbidrag
- Särskilt undervisningsbidrag
- Särskilda lönekostnadsbidrag
- Lokal skolutveckling
- Inbygd utbildning
- Studie- och yrkesorientering
- Tilläggsavgifter
- Sjukförsäkrings- och folkpensionsavgifter
- Särskilda medel för försöksverksamhet med treårig yrkesutbildning (ÖGY)
- Bidrag till lokal skolutveckling
- Inbyggd utbildning (arbetsplatsförlagd utbildning)
- Gymnasial lärlingsutbildning
- Studie- och yrkesorientering
- Bidrag till elevresor
- Inackorderingstillägg (fr o m lå 1992/93)
- Kommunala uppföljningsansvaret (KUA)

* KOMMUNAL VUXENUTBILDNING (Driftbidrag m m¹)

- Skolledningsbidrag
- Undervisningsbidrag
- Schablontillägg

- Särskilda lönekostnadsbidrag
- Lokal skolutveckling
- Vissa handikappåtgärder
- Bidrag till tilläggsavgifter
- Sjukförsäkrings- och folkpensionsavgifter
- Bidrag till lokal skolutveckling
- Bidrag till vissa handikappåtgärder

1) exkl bidraget till särvux

BILAGA 3

Kommunal vuxenutbildning - beräkningsgrunder för interkommunal ersättning

Jämför man utbetalt bidrag 1988/89 med beräkningsdelen i sektorsbidraget 1991/92 finner man en ökning på 21 %.

1988/89: 1077,790 Mkr

1991/92: 1305 Mkr

(Till 1991/92 kan en besparing på bidraget med 1,2 % sägas ha gjorts, denna kan dock sägas motsvara ett lika stort sparkrav på 1988/89 års organisation.) Hemkommunen kan alltså sägas ha fått ta del av en uppräknings på 21 % och en tilldelning på 20 % för den del av statsbidraget man inte tidigare fått. $((20+21)/121=34 \%)$.

Skolkommunen har på motsvarande sätt fått 66 % av statsbidragsdelen 1991/92:

$(80 \% * \text{index för statsbidrag } 1988/89 / 1991/92 = 80 \% * 100/121 = 66 \%)$

1992/93 blir motsvarande andel $60 \% * 100/121 / \text{indexökning till } 1992/93$. (Effekten på skolindex de följande åren av kompensationen för sänkt usk på grundskolan 1992/93 och dylikt skall exkluderas.)

Genomsnittligt statsbidrag i mottagande kommun kan första året räknas enligt formeln:
Summa statsbidragsdel för komvux delat med bidragsgrundande elever.

Bidragsgrundande elever = (egna interna årselever + egna bortskickade årselever + $0,66 * \text{netto (andras mottagna - egna bortskickade)}$). Utgå från elevantal år 1990/91 eller helåret 1990.

Om inga särskilda skäl föreligger är det genomsnittliga statsbidraget per elev lämpligt att använda vid interkommunal ersättningsberäkning för alla årselever. Kommunerna skall ju inte kompenseras av olika kostnadsblandning av utbildningar på komvux i det nya sektorsbidraget.

Om det är svårt att få fram elevströmmar från tidigare år och man har lättare att få fram tidigare täckningsgrader, kan kommunerna i stället använda bifogad modell från Kommunförbundet i Örebro. (KÖL cirkulär 14:91) se bilaga 3.1.

Ovanstående modeller kan tillämpas även när elevströmmarna gått i båda riktningar. Dvs för varje interkommunal årselev krävs nettokostnad + 34 % av genomsnittlig statsbidrag per årselev.

Kommuner kan ha olika statsbidragstäckning även för de kostnader som staten tidigare givit bidrag för. Effekten av detta på interkommunala ersättningar får ses som ett övergående problem.

TILLÄGGSDEBITERING

Ett lämpligt sätt att räkna fram tilläggsdebiteringens storlek kan vara att ta ett genomsnitt för hur stor del slutregleringen utgjort av totala komvuxbidragen de tre senaste åren. Justering får göras med en momsavlyftseffekt på ca 2,5 % på bruttokostnaden för vt 1991 (ungefär lika med 2,5 % på statsbidraget för hela året) och en uppräknig av statsbidragen med 3 %, om 1991/92 års statsbidragstäckning används.

Med en slutreglering på säg 25 % av statsbidraget kan skolkommunen tilläggsdebitera sändande kommun nu det första året enligt: $(25\% - 2,5\%) / 1,03 = 21,8\%$
vilket multipliceras med genomsnittligt statsbidrag 1991/92 enligt ovan.