

Cirkulärnr: 1995:94  
Diariernr: 1995/1283  
Handläggare: Lena Thalin  
Helena Milton mfl  
Sektion/Enhet: Finanssektionen  
Datum: 1995-04-26  
Mottagare: Kommunstyrelsen  
Ekonomi/Finans  
Rubrik: Kompletteringspropositionen 1994/95:150  
Bilagor: Förslag till nytt bidrags- och utjämningsystem

Finanssektionen  
Lena Thalin  
Helena Milton mfl

1995-04-26

Kommunstyrelsen  
Ekonomi/Finans

## Kompletteringspropositionen 1994/95:150

Regeringen har den 25 april lagt fram sin s k kompletteringsproposition (1994/95:150). Vi lämnar här information om det som berör kommunernas ekonomi. Kommunförbundets egna kommentarer är skrivna i kursiv stil.

Nya beräkningar av skatter och statsbidrag för de närmaste tre åren redovisas i vecka 19 i cirkulär från finanssektionen.

### Ekonomiska bedömningar

#### Den kommunala sektorns ekonomiska utrymme

En ökande statlig skuldsättning är, enligt regeringen, ett av de största problemen i den svenska ekonomin. Utrymmet för ytterligare skattehöjningar är starkt begränsat. Utgifterna måste därför utvecklas mycket restriktivt. Regeringen avser att återkomma med förslag om kvantitativt utgiftsmål för de närmaste åren. Hur detta exakt skall utformas kräver ytterligare beredningsarbete men bör kunna genomföras för budgeten 1997 menar regeringen. Utgiftstaket skall utformas på sådant sätt att det klart framgår vad som är ett statligt respektive kommunalt ansvar.

*Ett gemensamt utgiftstak för hela den offentliga sektorn innebär ett ingrepp i den kommunala handlingsutrymmet som helt strider mot den kommunala självstyrelsen och som får svåröverskådliga konsekvenser för kommunernas planering.*

De generella statsbidragen blir högst nominellt oförändrade de närmaste åren.

Regeringen skriver också att en snabbare löneökning inom den kommunala sektorn ger en motsvarande lägre sysselsättningsutveckling och innebär ett högre produktivitetskrav för att uppnå adekvat servicenivå.

Samtidigt menar regeringen att det kommer att ställas mycket stora krav på kommuner och landsting de närmaste åren för att de skall kunna möta de ökade anspråken på verksamheten bl a till följd av den demografiska utvecklingen och den oroande ökningen av socialbidragskostnaderna.

Den kommunala konsumtionen förväntas minska Realt med 1% i förhållande till år 1994 och fortsätter sedan att minska något för att efter år 1998 vara oförändrad. I regeringens kalkyl har antagits att lönerna inom kommunsektorn ökar något långsammare än inom näringslivet under hela perioden. Man har också antagit att transfereringsutgifterna, bland annat för socialbidrag, kommer att minska i fasta priser. *Kommunförbundets bedömning är att de snarare kommer att öka bl a beroende på försämringar i de statliga transferingssystemen.*

*Om hela kravet på anpassning av den kommunala ekonomin tas ut genom sänkta kostnader för den kommunala konsumtionen, måste dessa enligt vår bedömning minska betydligt mer än vad som antagits i regeringens kalkyl.*

## **Ekonomiska regleringar**

*Enligt finansieringsprincipen skall kommunerna kompenseras för nya uppgifter som påförs dem. Fattas beslut som gör att kommunerna kan utföra uppgifterna billigare minskas bidragen. Enligt förra årets kompletteringsproposition kompenseras dock inte indirekta åtgärder automatiskt, utan hänsyn skall tas i samband med bedömningarna av det samhällsekonomiska utrymmet. Exempel på sådana åtgärder är införande av egenavgifter som påverkar kommunernas skatteunderlag negativt. Svenska Kommunförbundet har vid flera tillfällen uppaktat regering och riksdag om finansieringsprincipens tillämpning.*

### **Förändringar som regleras**

- slutlig återstående reglering av gymnasieskolans reformering med 150 mkr 1996
- sänkning av den lägsta garanterade undervisningstiden i gymnasieskolan, bidragen minskas med 20 mkr 1995 och 41 mkr 1996
- höjda ersättningar från hemkommunen till elever i specialskolan, bidragen ökas med 8 mkr 1995 och 17 mkr 1996
- fr o m 1996 skall fristående skolor som motsvarar särskolan tilldelas resurser från hemkommunerna, bidragen ökas med 12 mkr 1996. Fr o m 1996-01-01 kan regeringen också förklara en fristående gymnasieskola berättigad till bidrag från elevernas hemkommuner.

- ändrad finansiering av riksidrottsgymnasierna fr o m 1996-07-01, bidragen minskas med 18 Mkr.

Ovanstående åtgärder innebär sammantaget att kommunernas kostnader beräknas minska med 12 mkr 1995 och öka med 120 mkr 1996.

### **Förändringar som inte regleras**

Nedanstående ändringar i skattelagstiftningen mm påverkar kommunernas skatteunderlag och kommer inte att regleras:

- allmän egenavgift till pensionssystemet fr o m 1995-01-01 som uppgår till 1 % av lönesumman
- den allmänna egenavgiften i sjukförsäkringen höjs med 2 procentenheter fr o m 1996-01-01, samtidigt slopas avgiften om 1 % för finansiering av kontantförmåner vid arbetslöshet. Nettoeffekten blir således en höjning med 1 procentenhet
- höjd gräns för reseavdrag från 4 000 kronor till 6 000 kronor fr o m 1995-01-01
- begränsad uppräknings av basbeloppet fr o m 1995-01-01 vilket påverkar pensionerna, grundavdragen och det särskilda grundavdraget
- skatteplikt för personlig assistent fr o m 1995
- sänkt folkpension och höjt pensionstillskott samt enhetliga regler för gifta folkpensionärer fr o m 1995-01-01
- det allmänna grundavdraget sänks från 25 till 24 % av basbeloppet fr o m 1996-01-01
- förmån av offentligfinansierad hälso- och sjukvård skall beskattas
- begränsning av avdragsrätten för privata pensionsförsäkringspremier
- sänkning till 75 % i ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen, sjuk- och föräldraförsäkringarna fr o m 1996-01-01

Dessa åtgärder innebär att kommunernas skatteinkomster netto beräknas minska med inemot 1 miljard kronor 1995 och med ytterligare ca 2,5 miljarder kronor 1996. Till detta kommer också ökade kostnader för socialbidragen.

*Regeringens kalkyler bygger på ett skatteintäktsbortfall med 6,5 miljarder kronor 1998 och minskade socialbidragskostnader. Våra beräkningar innebär för 1998 ett bortfall på skatteinkomster och ökade kostnader på ca 10 miljarder kronor.*

Vi återkommer i början av maj med nya skatteunderlagsprognoser där dessa effekter beaktas. Vissa effekter finns dock medräknade i cirkulär 1995:46.

### **Särskilda insatser**

Som en del av finansieringen av EU-inträdet har en allmän löneavgift införts 1995-01-01 på 1,5 % och de särskilda löneskatterna höjts i motsvarande grad. Beloppet skall återföras till kommunsektorn.

Enligt förslag i kompletteringspropositionen kommer under 1995 900 mkr att användas för särskilda insatser i Haninge och 505 mkr för Göteborg. Återstoden återbetalas genom en sänkning av neutraliseringsavgiften andra halvåret 1995.

### **Neutraliseringsavgiften 1995**

Neutraliseringsavgiften kommer att för andra halvåret 1995 uppgå till 851 kronor per invånare i kommunerna och 1 103 kronor per invånare i de landsingsfria kommunerna. Avser befolkningen den 1 november 1994.

### **Statsbidragsramen 1996**

Vid fastställandet av statsbidragsnivån för år 1996 görs en sammanställning och bedömning av samtliga förändringar. Den totala statsbidragsramen för år 1996 uppgår till 56 788 mkr varav 44 740 mkr till kommunerna och 12 048 mkr till landstingen. Ökningen beror bl a på inkludering av bidrag för mervärdeskatten. Bidragen är alltså nominellt oförändrade.

### **Ökade socialbidrag**

Kostnaderna i form av socialbidrag ökar genom sänkningarna av ersättningsnivåerna till 75 procent i sjuk-, arbetslöshets- och föräldraförsäkringarna, liksom att staten avser att spara ca 1,5 mdkr på sänkta bostadsbidrag och 1,5 mdkr på ändrad ersättning till deltidsarbetslösa och reglerna för att få arbetslöshetsersättning. Sänkta utbildningsbidrag till personer utan A-kassa innebär en besparing för staten på drygt 2 mdkr. Även sänkningen av barnbidraget med 110 kr/mån ökar socialbidragskostnaderna.

*Det är svårt att skatta effekterna på socialbidragskostnaderna. Det beror bl a på hur många hushåll som hamnar under socialbidragsnormen och hur många som de facto söker socialbidrag. År 1993 låg drygt en miljon hushåll strax över normen och ungefär vart annat hushåll under socialbidragsnormen sökte socialbidrag.*

*En grov och försiktig bedömning pekar på en ökning av socialbidragskostnaderna uppemot två miljarder p.g.a. ovanstående förändringar. Om sänkningen av matmomsen leder till en sänkt bidragsnorm ger detta en lägre kostnadsökning. I kompletteringspropositionen nämns endast att ökningen av socialbidragskostnaderna är oroväckande och skall ses över. Vi avser att under 1995 fortsätta prioritera vårt arbete kring sambanden mellan transfereringssystemen och socialbidragens utveckling.*

### **Bostadstillägg till pensionärer (BTP)**

Enligt prop 1994/95:100 kommer inkomstavtrappningen att höjas med fem procentenheter fr o m den 1 juli 1995. Detta innebär att bostadstillägget trappas av med 40 % av den beräknade årsinkomsten upp till 1,5 basbelopp och

med 45 % av årsinkomsten som överstiger 1,5 basbelopp. Förslaget ger en besparing på 700 mkr för staten.

*Under åren 1995–1998 får kommunerna med egna medel lämna kompletterande BTP. Inkomstavtrappningen görs först på den statliga delen och därefter på den kompletterande (kommunala) delen. Vi bedömer att minskningen av kompletterande BTP är begränsad och att den statliga besparingen leder till att avgiftsutrymmet för avgifter inom äldreomsorgen minskar.*

## **Nytt statsbidrags- och utjämningsystem**

Se särskild bilaga till detta cirkulär

### **Mervärdeskatt**

Den förändring av den kommunala momshanteringen som genomfördes vid årsskiftet 1995 p g a EU föreslås i kompletteringspropositionen bli permanent.

Kommunerna måste därmed hantera momsens i två separata system. Det ena är att verksamhet som är momspliktig ska redovisas och registreras hos den ordinarie skattemyndigheten, vilket redan genomförts. Det andra regelverket, som också är i kraft sedan årsskiftet, har som syfte att eliminera momsens snedvridande effekt vid valet mellan kommunal egen regi verksamhet och extern entreprenör. Den momskostnaden återfås via ansökan hos skattemyndigheten i Ludvika.

Regeringen föreslår nu att den tillfälliga lagen för konkurrenskorrigering som bara gäller för 1995 ska permanentas med visa smärre ändringar rörande kommunalförbundens ställning. Dessa kommer från 1996 att behandlas på samma sätt som kommuner, d.v.s. själva ansöka om momsåterbäring i Ludvika.

Den stora förändringen är hur systemet ska finansieras. Enligt regeringens uppfattning blir det en form av kommunal självfinansiering.

Vid övergången 1996 kommer staten att garantera full finansiering genom att staten utger ett invånarrelaterat statsbidrag som motsvaras av en lika stor invånarrelaterad avgift till Ludvika. Bidraget och avgiften uppgår preliminärt till ca 1 600 kr per invånare.

*Kommunförbundet har uppfattningen att ett system som syftar till att uppnå samhällsekonomisk neutralitet avseende momsbeskattningen är en ren statlig angelägenhet som ska finansieras fullt ut av staten.*

## **Statens relation till kommunerna**

### **Statlig styrning**

I kompletteringspropositionen uttalas att regeringen kommer att ta initiativ till en genomgång av det statliga regelverket som berör kommunal verksamhet. Syftet skall vara att mönstra ut sådana regler som är svåra att motivera

med hänsyn till det ansträngda ekonomiska läget i kommunerna. *Någon konkret avreglering föreslås inte i kompletteringspropositionen.*

### **Översyn av kommunallagens ekonomikapitel**

Regeringen har för avsikt att skyndsamt göra en översyn av kommunallagens bestämmelser om ekonomisk förvaltning. Det skall därför utarbetas ett förslag om hur kravet på **balanserad budget** skall uttryckas och vilka krav på den kommunala redovisningen som ett sådant balanskrav ger upphov till.

En arbetsgrupp, tillsatt av finansdepartementet, skall lägga fram förslag till översyn av kommunallagens ekonomikapitel. I arbetsgruppen kommer ingå representanter från kommuner och kommunförbundet.

Det skall också utarbetas förslag om en lagreglering av kommunernas **låneverksamhet**. Utgångspunkten skall vara att lån enbart får tas upp för investeringar.

Dessutom avser regeringen att utarbeta förslag om särskild lagstiftning för att hantera problem som uppstår i kommuner som inte kan fullgöra sina **betalningsförpliktelser**.

*I förarbetena till kommunallagens ekonomikapitel förs relativt ingående resonemang om synen på en balanserad budget och finansieringen av investeringarna. Det bör vara möjligt att lyfta fram och konkretisera denna analys. Det är dock viktigt att inse komplexiteten med att översätta ett balanskrav till enstaka, kommungemensamma resultatnivåer eller mått i en resultat- eller balansräkning. En alltför snäv styrning kommer att försvåra en effektiv planering och ett effektivt resursutnyttjande. En adekvat ekonomisk analys tar sin utgångspunkt från de ekonomiska modeller som används, men måste kompletteras med faktorer som inte kan läggas in i den ekonomiska redovisningen. Exempel på sådana faktorer är nivån på kommunens skattesats, risker i borgensåtaganden, befolknings- och sysselsättningsstruktur, tillgång till realiserbara tillgångar mm.*

### **Arbetsmarknadspolitiska åtgärder**

Regeringens sysselsättningsproposition (prop. 1994/95:218) föreslår ökad samverkan mellan kommunerna och Arbetsmarknadsverket. Ett ökat samarbete förutsätter enligt regeringen "att AMS ges en större frihet i sitt resursanvändande för att kunna möta kommunerna i en rejäl dialog om deras möjligheter att engagera sig i ett arbetsmarknadspolitiskt arbete". De kommuner som kommit längst med sitt engagemang i den lokala arbetsmarknadens utveckling bör ges särskilda möjligheter för att visa vägen för en fortsatt utveckling. Pilotprojekt bör kunna starta omedelbart.

I det gemensamma arbetet med att stärka arbetsmarknadspolitiken måste dessutom fackliga organisationer och arbetsgivare finnas med för att öka den lokala förankringen och kännedomen om arbetsmarknadens utveckling.

## **Ansvar för arbetslösa ungdomar under 20 år**

Ett första steg i detta arbete är att kommunerna ges möjlighet att genom överenskommelser med staten ta ett samlat ansvar för arbetslösa ungdomar fram till den 30 juni det år de fyller 20 år. Länsarbetsnämnden ska ta initiativ till att avtal träffas. Kommunerna ska erhålla ersättning för de ungdomar som deltar i verksamheten. Avtalet ska avse både ersättning för åtgärder och ersättning till ungdomarna och ta hänsyn till de lokala förhållandena. Kommunerna bör avgöra hur stor ersättningen ska vara till ungdomarna. Ersättningen får dock inte sättas "så hög att den avhåller den unge från att söka arbete eller lämplig utbildning". Förändringen ska gälla från den 1 oktober. Lagen om ungdomspraktik förlängs tills dess. I kommuner som väljer att inte teckna avtal ska ungdomarna kunna delta i den nya arbetsplatsintroduktionen men någon ersättning till ungdomarna kommer staten inte att lämna.

## **Datortek**

Regeringen föreslår att ungdomar i åldern 20-24 år ska kunna delta i datortek på halvtid under en period av tre månader. Datortek innebär att ungdomarna får lära sig att arbeta med moderna program inom ordbehandling, kalkylering, datahantering, CAD/CAM och programmering. Övrig tid ska de delta i arbetsmarknadsinriktade projekt. Kommunerna föreslås bli huvudmän för datorteken och svara för drift och lokaler. Staten ska bidra med 120 mkr till verksamheten. I budgetpropositionen i januari föreslogs att arbetslösa i beredskapsarbete eller personer finansierade inom ramen för otraditionella medel ska fungera som lärare. Regeringen räknar med 20 000 platser i genomsnitt under året.

Ungdomar som har rätt till arbetslöshetsersättning får utbildningsbidrag motsvarande KAS eller dagpenning från a-kassan under tremånadersperioden. Övriga ungdomar får endast ett bidrag motsvarande studiebidraget, dvs 640 kronor per månad.

## **Övriga åtgärder**

Statsbidraget till beredskapsarbete av tjänstekaraktär bör lämnas med högst 50 procent av lönekostnaderna, dock högst 7 000 kronor per månad.

En ny åtgärd – arbetsplatsintroduktion – som ersätter invandrarpraktik, akademikerpraktik, vidgad arbetsprövning inom Ami och praktikdelen inom ungdomsintroduktion föreslås i propositionen. Vid praktik hos kommuner och ideella organisationer tas kravet på anställning bort. Finansieringsbidraget ska vara 1 000 kronor i månaden för varje deltagare i arbetsplatsintroduktion.

Grundbeloppet i kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) och utbildningsbidraget enligt grundnivån sänks till 230 kronor per dag.

Ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen sänks till 75 procent.

Arbetslöshetsförsäkringen till deltidsarbetslösa begränsas.



Regeringen kommer inom kort att tillsätta en utredning för att ytterligare se över arbetslöshetsförsäkringen.

Regeringen föreslår ett investeringsbidrag på högst 30 procent för att förbättra inomhusmiljön i bostäder och offentliga lokaler. Bidrag till offentliga lokaler ska främst rikta sig till verksamhet för barn och ungdomar exempelvis daghem, fritidshem och skolor.

Minst 240 000 personer ska kunna sysselsättas i arbetsmarknadspolitiska åtgärder i genomsnitt per månad.

### **Nytt ersättningsystem för flyktingersättning**

Den 1 januari 1996 införs nya utbetalningsregler för schablonersättning till kommunerna för flyktingmottagandet. Utbetalningarna kommer att sträckas ut i tiden och delas upp i fler delar, vilket ger en bättre anknytning till närkostnaderna uppstår för kommunerna. De nya reglerna skall gälla för flyktingar som tas emot från den 1 januari 1996. För flyktingar som tagits emot före denna tidpunkt kommer ersättningsutbetalningarna att göras enligt dagens system.

### **Bidrag till missbrukarvård och ungdomsvård dras in**

En indragning görs av 215 mkr för andra halvåret 1995. Detta är medel som kommunerna redan budgeterat. *Svenska Kommunförbundet avvisar helt denna typ av statliga övervältringar på kommunerna under löpande budgetår.* Bidraget för 1996 på 430 mkr läggs in i det generella statsbidraget till kommunerna.

### **Stimulansbidrag till särskilda boendeformer och rehabilitering minskas**

Under denna rubrik görs en indragning av de återstående 50 mkr till särskilda boendeformer för äldre och funktionshindrade för budgetåret 1995/96. För 1994/95 görs en indragning på 20 mkr. För 1994/95 är återstående delen av anslaget redan övertecknat av inneliggande ansökningar. Däremot återstår medel för boendeenheter för långvarigt psykiskt störda (ca 250 mkr) samt för samverkan mellan landsting och kommuner för rehabilitering av äldre (150 mkr+150 mkr i Dagmarmedel).


### **Kostnadsökningen för statlig assistansersättning skall hejdas**

En särskild utredare tillsätts för att få bukt med assistansersättningens kostnadsutveckling. Den statliga kostnaden skall begränsas till 300 mkr utöver den tidigare budgeterade ramen på 2,5 mdkr istället för befarade 1,2 mdkr över ramen. Avgränsningar av personkretsen och insatsen skall göras. Förslagen kommer att påverka efterfrågan på kommunens insatser för funktionshindrade.

## Frågor

Frågor kring innehållet i detta cirkulär kan ställas till undertecknad samt medarbetarna på finanssektionen. När det gäller mervärdesskatten och frågor kring översyn av kommunallagens ekonomikapitel kan frågor också ställas till medarbetarna på den ekonomiadministrativa sektionen. Samtliga kan nås på tfn 08 772 41 00.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET



Karin Rudebeck

Lena Thalín

## *Bilagor*

Förslag till nytt bidrags- och utjämningsystem