

Cirkulärnr: 1994:210
Diariernr: 1994/2920
Handläggare: Lennart Tingvall
Sektion/Enhet: Finans
Datum: 1994-11-24
Mottagare: Kommunstyrelsen
Ekonomi/finans
Rubrik: Statsbidragsberedningens betänkande
Bilagor: Tabell 1 Intäkter av skatter och bidrag för län och kommungrupper
Tabell 2 Intäktsförändring för län och kommungrupper
Tabell 3 Intäkter av skatter och bidrag, kommunvis

Finanssektionen
Lennart Tingvall, EJ

1994-11-24

Kommunstyrelsen
Ekonomi/finans

Statsbidragsberedningens betänkande

Beredningen för utjämning och statsbidrag i kommunsektorn har nu överlämnat sitt betänkande, *Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting* (SOU 1994:144), till finansministern. Materialet har offentliggjorts vid en presskonferens den 18 november. Betänkandet finns ännu så länge endast i en begränsad stencilupplaga, men kommer att sändas ut till kommunerna under slutet av vecka 48. Remisstiden blir sannolikt kort. Efter remissbehandling och beredning inom finansdepartementet kommer regeringen enligt planerna att i april 1995 lägga ett förslag till nytt utjämnings- och statsbidragssystem fr o m år 1996.

Snabbinformation om beredningens förslag har faxats till kommunerna den 18 november. Där fanns en kortfattad beskrivning av huvudpunkterna i förslaget, beredningens eget pressmeddelande, tabeller som visar de kommunvisa effekterna av förslaget samt utfallet av de föreslagna införandereglerna.

Inför kommunernas remissarbete anordnas ett antal konferenser i samarbete med kommunförbunden i länen. Konferenserna är ett led i att informera om innehållet i och beskriva effekterna av beredningens förslag. Vi vill samtidigt få kommunernas synpunkter på förslaget som underlag för vårt remissarbete. Konferenserna kommer att äga rum under december månad och närmare information lämnas av respektive kommunförbund.

Sammanfattning av beredningens förslag

Beredningen har haft i uppdrag att utarbeta ett förslag till nytt statsbidrags- och utjämningsystem för kommuner och landsting. Till grund för beredningens arbete har bl a legat tre tidigare utredningar: Strukturkostnadsutredningen (SOU 1993:83), Kommunal inkomstutjämnning (Ds 1993:68) och Landstingsekonomiska utredningen (SOU 1994:70).

Beredningen föreslår att både inkomst- och kostnadsutjämnningen sker genom omfördelningar av inkomster inom kommun- respektive landstingskollektivet, d v s utan statligt bidrag. Det nuvarande generella statsbidraget, som nu används för inkomstutjämnning, omvandlas till ett lika belopp per invånare i samtliga kommuner. Vidare föreslås särskilda införanderegler för att begränsa omfördelningseffekterna. Uppbyggnaden i stort framgår av följande figur:

Inom-kommunal inkomst-utjämnning ± 6,5 mdkr	Inom-kommunal kostnads-utjämnning ±4,4 mdkr	Statsbidrag 3 270–5 250 kr/inv 29 mdkr	Införande- regler 5 år
--	--	---	---------------------------------------

Beredningens förslag kan sammanfattas i följande punkter:

- Utjämnningen av inkomster föreslås ske runt medelskattkraften och med en 95-procentig kompensationsgrad samt länsvisa reglerade skattesatser.
- Kostnadsutjämnningen bygger i stor utsträckning på Strukturkostnadsutredningens förslag och i vissa delar en vidareutveckling av detta förslag. Det innebär att varje verksamhet i utjämnningen behandlas var för sig.
- Statens bidrag fördelas som ett generellt invånarbaserat statsbidrag.
- Övergången från nuvarande system föreslås ske successivt under en fyra-årsperiod. Genom särskilda införanderegler maximeras bidragsförändringen per år. Den totala bidragsminskningen maximeras till 2 000 respektive 4 000 kronor per invånare för kommuner utanför nuvarande system.

Inkomstutjämnning

Förslaget innebär att alla kommuner och landsting som har en relativ skattekraft som är högre än den genomsnittliga får avstå skatteinkomster till dem med en relativ skattekraft som är lägre än den genomsnittliga. Inkomstutjämnningen föreslås utformas som två delsystem, ett för kommuner och ett för landsting.

Alla kommuner garanteras följaktligen en skattekraft motsvarande genomsnittet för riket. Inkomstutjämningen konstrueras som tillägg till eller avdrag från skatteinkomsterna. Samtliga kommuner omfattas av utjämningen och den blir därigenom långsiktigt hållbar.

Till grund för beräkningen av tillägget eller avdraget för en kommun läggs en länsvis genomsnittlig skattesats. Denna utgörs av den genomsnittliga skattesatsen i riket, minskad med 5 procent och justerad för de länsvisa skillnaderna i skatteväxlingar för äldreomsorg och omsorger om psykiskt utvecklingsstörda.

Genom inkomstutjämningen omfördelas för kommunerna sammantaget ca 6,5 miljarder kronor.

De beräknade tilläggen och avdragen blir slutliga genom att den individuella avräkningen i nuvarande system för utbetalning av kommunalskatt slopas. En kollektiv avräkning görs när de verkliga beskattningsbara inkomsterna är kända.

Kostnadsutjämning

Förslaget innebär att utjämning av strukturellt betingade kostnadsskillnader görs för både kommuner och landsting för i huvudsak obligatoriska verksamheter. För kommunerna utjämnas dessutom för kostnadsskillnader i vissa frivilliga verksamheter och för vissa kostnader som inte är hänförliga till någon specifik verksamhet. Kostnadsutjämningen föreslås utformas som två delsystem, ett för kommuner och ett för landsting. Även kostnadsutjämningen är inomkommunal och finansieras utan statliga bidrag. Rent tekniskt konstrueras även kostnadsutjämningen som tillägg eller avdrag till skatteinkomsterna. Kommuner med gynnsamma strukturella förhållanden får avdrag medan de som har ogynnsam struktur får tillägg.

Metoden för att beräkna kostnadsutjämningen grundar sig på Strukturkostnadsutredningens förslag och en vidareutveckling av detta. Den använda sk standardkostnadsmetoden innebär att varje verksamhet och kostnad i utjämningen behandlas var för sig.

För varje verksamhet i utjämningen beräknas en invånarbaserad standardkostnadsersättning utifrån ett antal för verksamheten relevanta och för den enskilda kommunen opåverkbara faktorer som ska uttrycka behov och struktur. Standardkostnadsersättningen skall motsvara den genomsnittliga kostnaden per invånare i riket för den aktuella verksamheten. Tillägget/ avdraget för en kommun utgörs av differensen mellan den enskilda kommunens standardkostnadsersättning och den riksgenomsnittliga standardkostnadsersättningen. För de icke verksamhetsbundna kostnaderna beräknas endast tillägg, som finansieras genom ett generellt avdrag i kronor per invånare.

Underlaget för kostnadsutjämningsuppdateras årligen när det gäller åldersrelaterade och strategiska behovsvariabler. Övriga behovs- och strukturvariabler uppdateras vart femte år. Strukturkostnaderna kan därigenom redovisas i en del som förändras årligen och i en fast del. Själva beräkningsmodellerna låses dock för en femårsperiod. I betänkandet anges kostnaderna i 1992 års nivå. En generell uppräknings till 1994 års nivå har gjorts med nettoprisindex (NPI) utan differentiering mellan olika verksamheter.

De verksamheter som ingår i kostnadsutjämnings är följande: barnomsorg, grundskola, gymnasieskola, äldreomsorg, individ- och familjeomsorg, näringslivs- och sysselsättningsåtgärder, vatten och avlopp, gator och vägar, kollektivtrafik samt administration, resor och räddningstjänst i mindre och glesa kommuner. Därutöver görs en kostnadsutjämnings för befolkningsminskning, svagt befolkningsunderlag, byggkostnader, uppvärmningskostnader och kallortstillägg. Jämfört med Strukturkostnadsutredningens förslag är näringslivs- och sysselsättningsåtgärder, befolkningsminskning och svagt befolkningsunderlag nya inslag. Detta ger en profil som förbättrar utfallet för främst glesbygdskommuner.

Kostnadsutjämnings för kommunerna omfattar ca 4,4 miljarder kronor.

Till grund för beredningens förslag till utjämningsfaktorer för respektive verksamhet ligger Strukturkostnadsutredningens delstudier och förslag kompletterade med ytterligare underlag som beredningen tagit fram. För medtagna verksamheter och kostnader har följande faktorer föreslagits för att beräkna tillägg/avdrag:

Grundskolan

Andelen barn 7–15 år, andelen utomnordiska och finska medborgare i åldersgruppen 7–15 år samt kommunens bebyggelsestruktur.

Gymnasieskolan

Andelen ungdomar 16–18 år, andel elever med inackorderingstillägg samt elevernas programval.

Äldreomsorg

Andelen män och kvinnor i åldersgrupperna 65–74, 75–84 och 85–w år samt deras fördelning på ensam/samboende och yrkesbakgrund. Tillägg/avdrag beräknas också till följd av dyrare hemtjänst och större behov av institutioner i glesbygd. Underlaget från Strukturkostnadsutredningens har kompletterats med ytterligare studier.

Barnomsorg

Andelen barn 1–2, 3–6 och 7–9 år och indikatorer på behovet av barnomsorg per barn. Som indikatorer på behovet används föräldrarnas förvärvsfrekvens, kommunens skattekraft och ett täthetsindex som anger relationen mellan folkmängd och yta.

Individ- och familjeomsorg

Indikatorer som samvarierar med kostnaderna, d v s andelen finska medborgare, andelen utomnordiska medborgare, andelen ensamstående kvinnor med barn 0–15 år, andelen flyttande personer i åldrarna 18–39 år samt bebyggelsestruktur.

Gator och vägar

Trafikberoende och klimatberoende slitage på vägarna.

Vatten och avlopp

Bebyggelsestruktur och geotekniska förhållanden.

Administration, resor och räddningstjänst

Antalet invånare per km², folkmängden och tätortsgraden.

Uppvärmning

Uppvärmningsindex som speglar klimatets inverkan på energiförbrukningen i kommunägda fastigheter och den riksgenomsnittliga uppvärmningskostnaden.

Byggkostnader

Byggkostnadsindex för olika regioner som baseras på den faktiska byggkostnaden för gruppbyggda småhus under perioden 1985–92 och det riksgenomsnittliga återinvesteringsbehovet (ca 2 500 kr/inv och år).

Befolkningsminskning

Befolkningsminskning den senaste tioårsperioden. Varje procentenhet över 2 procent ersätts med 50 kronor per invånare.

Arbetslöshet

Andelen av befolkningen 16–64 år som varit öppet arbetslösa eller i beredskapsåtgärder eller arbetsmarknadsutbildning under senaste femårsperioden. Om andelen överstiger riksgenomsnittet plus en procent, utgör ersättningen 100 kronor per invånare för varje procentenhet.

Svagt befolkningsunderlag

Utgår ifrån det regionala och lokala befolkningsunderlaget. Tillägg utgår där det regionala befolkningsunderlaget inom 9 mil understiger 250 000 invånare och blir högre ju mindre underlaget är. Avdrag görs för det lokala befolkningsunderlagets storlek inom 3 mil från centralorten.

Kallortstillägg

Beräknas utifrån kommunens procentsats för de tidigare kallortstilläggen och den sammanlagda strukturkostnadsersättningen som kommunen erhåller i kostnadsutjämnningen.

Kollektivtrafik

Beräknas länsvis utifrån variablerna, gleshet, täthet, en/flerkärnighet samt förekomsten av skärgård. De beräknade tilläggen/avdragen reduceras med 25 procent. Inom länen görs en fördelning med hälften på vardera landsting och kommuner. Fördelningen på kommuner inom län görs efter den faktiska fördelningen av kollektivtrafikkostnaderna.

Omsorger om psykiskt utvecklingsstörda samt psykiatri

En kostnadsutjämning för omsorgsverksamhet kan utformas först när ett bättre underlag om kostnadsskillnaderna finns tillgängligt och när frågan om det framtida betalningsansvaret har lösts. Vad gäller psykiatri bör en eventuell kostnadsutjämning utredas när den pågående huvudmannaskapsförändringen är fullt genomförd.

Statsbidrag

Beredningen föreslår att huvuddelen av nuvarande statsbidrag utges i form av ett generellt invånarbaserat bidrag. Ekonomiska regleringar mellan staten och kommuner kan därigenom göras genom anpassning av bidragsnivån utan att några negativa fördelningseffekter uppstår. Statsbidragen uppgår netto efter avdragen från skatteinkomsterna i nuvarande system (neutraliseringsavgiften) till ca 29 miljarder kronor. Det motsvarar ett generellt bidrag på ca 3 300 kronor per invånare. Statsbidraget blir högre för vissa kommuner, upp till ca 5 250 kronor per invånare, till följd av att det inkluderar ett fast invånartillägg för kommuner där bidragsminskningen överstiger 2 000 respektive 4 000 kronor per invånare i de kommuner som inte ingår i nuvarande system.

Införandet av ett nytt system

Beredningen föreslår att systemet införs successivt från och med år 1996. Regler för införandet fastställs för de fem första åren. Beredningen har inte tagit ställning till vad som ska hända år 6, utan föreslår att en ny prövning ska ske inför detta år. Införandet sker genom att den sammantagna bidragsförändringen begränsas för de tre första åren med fallande belopp. Genom särskilda införanderegler begränsas bidragsminskningen till 500 kr per invånare och år. Den totala bidragsminskningen maximeras till 2 000 kr per invånare även efter införandeperioden genom ett fast införandebidrag som en del av det generella statsbidraget. Bidragsökningen begränsas genom införandeavdrag. Första året begränsas bidragsökningen till den del som överstiger 720 kr per invånare. Resterande bidragsökningar fördelas över de följande åren genom införandeavdrag på 304 respektive 112 kronor per invånare.

Landsting med bidragsökning föreslås få ut hela ökningen redan första året, vilket även gäller för de landstingsfria kommunernas landstingsverksamhet. För de tre kommuner som inte omfattas av nuvarande inkomstutjämning föreslås särskilda införanderegler, som innebär att bidragsminskningen för dessa slår igenom snabbare.

Övrigt

Beredningen föreslår att en generell rätt till mellankommunal och inomregional utjämning bör övervägas.

Beredningen föreslår att en parlamentariskt sammansatt grupp ges i uppdrag att fortlöpande följa systemet och redovisa underlag för beslut om förändringar i systemet efter den föreslagna femårsperioden.

Reservationer och särskilda yttranden har avgivits av ledamöterna från socialdemokraterna, centern, vänsterpartiet, moderaterna och kristdemokraterna. Särskilda yttranden har avgivits av sakkunniga och experter från Kommun- och Landstingsförbunden.

Effekter av beredningens förslag

De kommunvisa effekterna av beredningens förslag har tidigare faxats till kommunerna. I två tabeller redovisas utfallet per län och kommungrupper och i en tabell kommunvisa uppgifter.

I den första tabellen summeras kommunernas intäkter i kronor per invånare av skatter, tillägg/avdrag för inkomst- respektive kostnadsutjämning och statsbidrag inklusive fast införandetillägg. Den del av statsbidraget som utgör fast införandetillägg/avdrag redovisas även separat.

Siffrorna som är redovisade i 1994 års nivå utgår från 1994 års uppräknade skatteinkomster. I skatteinkomsterna ingår inte den del av 1992 års avräkningslikvid som utbetalas under 1994. Statsbidraget har reducerats för 1994 års neutraliseringsavgift.

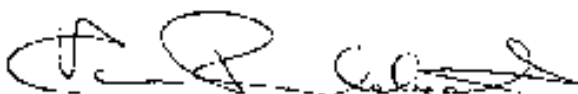
I den andra tabellen redovisas intäktsförändringen jämfört med verkliga intäkter år 1994 inklusive fasta och rörliga införandetillägg/avdrag för åren 1996–2000.

Utgångspunkten för jämförelsen är 1994 års verkliga intäkter exklusive del av 1992 års avräkningslikvid. Skillnaderna mellan sifferkolumnerna 1 och 2 utgörs av de fasta införandetilläggen/avdragen. I sifferkolumn 2 redovisas följaktligen den totala bidragsförändringen under hela införandeperioden, vilket för kommuner med bidragsminskningar begränsas till 2 000 kronor per invånare. För kommuner med bidragsökningar respektive bidragsminskningar mindre än 2000 kronor per invånare är skillnaden 56 kronor per invånare, beroende på finansieringen av de fasta införandetilläggen.

Den bifogade tabellen med kommunvisa uppgifter är en rättad version av en tabell som tidigare faxats till kommunerna den 18 november. I den tidigare versionen hade statsbidraget (sifferkolumn 4) reducerats med en felaktig neutraliseringsavgift. Skatteintäkterna (sifferkolumn 1) är de faktiska för år 1994 exklusive del av 1992 års avräkningslikvid som utbetalas under år 1994.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET

Finanssektionen



Karin Rudebeck

Lennart Tingvall

Bilagor

Tabell 1 *Intäkter av skatter och bidrag för län och kommungrupper*

Tabell 2 *Intäktsförändring för län och kommungrupper*

Tabell 3 *Intäkter av skatter och bidrag, kommunvis*

Tabell 1 – Intäkter av skatter och bidrag i 1994 års nivå efter en treårig införandeperiod i krlinv. Befolkningsvägda genomsnitt för län och kommungrupper.

Tabell 2 – Intäktsförändring jämfört med verkliga intäkter år 1994, inklusive införandetillägg/avdrag för åren 1–5 i kr/inv. Befolkningsvägda genomsnitt för län och kommungrupper.

*Tabell 3 – Intäkter av skatter och bidrag i 1994 års nivå efter en treårig infö-
randeperiod inklusive fast införandetilläggavdrag, mkr.*