

Cirkulärnr: 1996:67
Diariernr: 1996/1229
Nyckelord: Vårpropositionen
Handläggare: Helena Milton
Lena Thalin m.fl.
Sektion/Enhet: Finanssektionen
Datum: 1996-04-18
Mottagare: Kommunstyrelsen
Ekonomi/finans
Rubrik: Vårpropositionen 1995/96:150

Nyckelord: Vårpropositionen

*Finanssektionen
Helena Milton
Lena Thalin m.fl., EJ*

1996-04-18

Kommunstyrelsen
Ekonomi/finans

Vårpropositionen 1995/96:150

Regeringen har den 15 april lagt fram sin ekonomiska vårproposition med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak och ändrade anslag för budgetåret 1995/96. Vi lämnar här information om det som berör kommunerna. Kommunförbundets egna kommentarer är skrivna i kursiv stil.

Ny skatteunderlagsprognos samt nya beräkningar av skatter och statsbidrag för de närmaste tre åren redovisas i början av vecka 19 i cirkulär från finanssektionen.

Kommunerna och samhällsekonomin

Det saneringsprogram för statens finanser med besparingar och inkomstförstärkningar om 118 miljarder kronor som riksdagen fattat beslut om ligger fast. Till detta kopplades ett s.k. utgiftstak som i och med denna proposition endast gäller den statliga sektorn.

Regeringen menar nu att eftersom kommunerna själva beslutar om sina utgifter i enlighet med den kommunala självstyrelsens princip måste utgiftstaket ges en annan innebörd för kommunsektorn än för den statliga sektorn. Ramarna för kommunsektorn bör, enligt regeringen, i första hand uppnås genom restriktioner för inkomstutvecklingen, främst vad avser kommunalskatter och statsbidrag. Med hjälp av ett sådant tak, i kombination med ett aviserat lagstadgat krav om ekonomisk balans i kommunerna, kan kommunsektorns utgifter hållas på en nivå som är långsiktigt hållbar.

Överenskommelse om den kommunala ekonomin

Regeringens principiella grundsyn är att de offentliga verksamheterna i kommuner och landsting ska prioriteras framför transfereringar och statlig verksamhet. Det statsfinansiella läget är sådant att reformutrymmet de närmaste åren är starkt begränsat. I den mån det skulle finnas något sådant utrymme uttalar regeringen att de extra resurserna i första hand måste gå till förbättringar av vården, omsorgen och utbildningen.

En överenskommelse om den kommunala ekonomin har träffats mellan regeringen och Kommun- och Landstingsförbunden. Syftet har bl.a. varit att skapa stabila spelregler för de kommande årens verksamhet. Se även cirkulär 1996:55. Överenskommelsen innebär följande:

Finansieringsprincipen

Kommunernas skatteinkomster för de närmaste åren bygger på prognoser för den samhällsekonomiska utvecklingen. Om denna utveckling blir bättre än prognostiserat får kommunerna behålla sina skatteinkomster.

Om nya eller ändrade regler föreslås, utöver det s.k. 118-miljardersprogrammet, som påverkar de kommunala skatteinkomsterna eller det kommunala utgiftstrycket, föreslås en ekonomisk reglering mellan staten och kommunerna genom en justering av statsbidragsnivån.

Detta innebär att vi nu fått en klar förbättring av finansieringsprincipen. Denna var tidigare avgränsad till att gälla enbart kostnader för nya verksamheter som kommunerna ålades att utföra. Den nu gällande formuleringen innebär att kommunerna ska få kompensation också för sådana beslut som påverkar det kommunala skatteunderlaget (t.ex. nya egenavgifter) och för sådan beslut som påverkar de kommunala utgifterna utan att innebär nya verksamhetsåtaganden. Det kan exempelvis gälla effekterna på kommunernas socialbidragskostnader av förändringar i socialförsäkringarna. Undantag gäller dock för beslut inom ramen för 118-miljardersprogrammet för saneringen av statsfinanserna. Vårpropositionen innehåller ingen fullständig och översiktlig redovisning av vilka beslut som återstår att fatta inom 118-miljardersprogrammet. Förbundet har därför begärt av finansdepartementet att de ska presentera en sådan redovisning i god tid före höstens budgetproposition.

De generella statsbidragen

De generella statsbidragen till kommunerna och landstingen ska för åren 1997 och 1998 vara nominellt oförändrade i förhållande till 1996 års bidrag med undantag av regleringar enligt finansieringsprincipen.

Till detta kommer också den del som tillförs det generella statsbidraget fr.o.m. 1997 och som gäller ersättning för lärarpensioner m.m. Den delen räknas upp med beräknad inflation, tillkommande pensionärer och reallöneökning. Se vidare cirkulär 1996:66.

Regeringen bedömer utifrån nuvarande förutsättningar att de generella statsbidragen även år 1999 bör kunna ligga kvar på en i förhållande till före-

gående år nominellt oförändrad nivå. Detta kommer emellertid att prövas på nytt.

Skattehöjningar

Kommunförbundet har i överenskommelsen med regeringen utfäst sig att verka för att skatterna inte höjs i kommunerna inför åren 1997 och 1998.

Regeringen kommer senare, under förutsättning av Lagrådets tillstyrkande att föreslå att om en kommun eller ett landsting höjer skatten inför åren 1997 och/eller 1998 i förhållande till den som gäller för 1996, ska det generella statsbidraget till kommunen respektive landstinget minskas med ett belopp motsvarande hälften av de ökade skatteinkomster som följer av skattesats-höjningen.

Undantag gäller för de kommuner (Danderyd, Lidingö och Täby) vilkas skattekraft för år 1993 översteg garantinivån i det statliga utjämningsbidraget enligt lagen (1992:670) om statligt utjämningsbidrag till kommuner. Om dessa kommuner höjer skatten inför åren 1997 och 1988 kommer ingen reduktion av det generella statsbidraget till kommunen att göras. Anledningen till detta undantag är att införandereglererna i det nya utjämningsystemet ställer större krav på anpassning för dessa kommuner.

Undantag föreslås också från statsbidragsminskning då en ändring av skattesatsen görs till följd av att uppgifter fördelas om mellan kommuner och landsting. Om så sker bör den som tar över uppgifter få höja sin skattesats, utan att det generella statsbidraget minskas.

Personal

Kommunförbundet har åtagit sig att verka för att kommunerna i möjligaste mån undviker att säga upp fast anställd personal så att denna hamnar i öppen arbetslöshet. Förbundet ska också verka för att det kommunala förnyelsearbetet drivs vidare i syfte att göra verksamheten bättre och mer kostnads-effektiv.

Skatter och statsbidrag

Beräkning av preliminära kommunalskattemedel

De uppräkningsfaktorer som ligger till grund för beräkningen av preliminära kommunalskattemedel ska fastställas senast i september månad året före utbetalningsåret. Närmare tidpunkt kommer att preciseras i förordningen. Tidpunkten bör dock vara senast den 20 september. När förändringen genomförts kommer det inte längre att finnas något behov av att beräkna preliminära uppräkningsfaktorer.

Enligt nuvarande regler fastställs uppräkningsfaktorerna för nästkommande år senast den 20 december och de preliminära senast den 15 augusti av Riksrevisionsverket (RRV).

Kommunförbundet har fört diskussioner med Finansdepartementet om ändring av tidpunkten för fastställandet av uppräkningsfaktorerna. Vi bedömer att tidigareläggningen av uppräkningsfaktorerna är positivt eftersom det ger stabilare budgetförutsättningar för kommunerna.

Den tidpunkt då Statistiska centralbyrån (SCB) ska lämna uppgifter till varje kommun om preliminära utjämningsbidrag och utjämningsavgifter för nästkommande år flyttas från den 10 september till den 1 oktober.

Det slutliga taxeringsutfallet ska även i fortsättningen ligga till grund för de definitiva beräkningarna av statsbidrag samt för beräkningarna av preliminära kommunalskattemedel för nästkommande år.

Regelförändringarna avses träda i kraft den 1 juli 1996.

Särskilda insatser för vissa kommuner

Det nya utjämningsystemet innebär en långtgående utjämning av skatteinkomster samt strukturella kostnadsskillnader. Trots långtgående införanderegler kan vissa kommuner och landsting få problem vid införandet av de nya utjämningsystemet. För att tillfälligt kunna bistå dessa kommuner och landsting föreslog regeringen i 1995 års kompletteringsproposition att medel skulle ställas till förfogande för rekonstruktiva åtgärder. Riksdagen beslutade att 400 miljoner kronor av det generella statsbidraget skulle avsättas för särskilda insatser.

Hittills har regeringen inte fördelat ut dessa medel. Regeringens bedömning är att det ännu är för tidigt att avgöra om alla kommuner och landsting kan klara av sina ekonomiska åtaganden utan behov av särskilda insatser.

Om de 400 miljoner kronorna som avsattes för år 1996 inte behöver användas detta år, bör, enligt regeringen, medlen kvarstå till regeringens förfogande kommande budgetår. Regeringen kommer även för åren 1997 och 1998 att avsätta motsvarande belopp, så att syftet med de särskilda insatserna som angavs i 1995 års kompletteringsproposition kan uppnås. Vad som kan påverka bedömningen av särskilda insatser är ett eventuellt lagförslag om kommuner och landsting i betalningssvårigheter.

Kommunal ekonomi i balans

Balanskrav

Regeringen föreslår att det i kommunallagen (1991:900) ska införas ett balanskrav som anger att de kommunala budgetarna varje år ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Överstiger kostnaderna intäkterna för räkenskapsåret bör detta regleras under de närmaste två åren efter det år då underskottet uppkom.

Balanskravet bör införas fr.o.m. år 1999 för kommunerna och fr.o.m. år 2000 för landstingen.

Regeringen avser att i höst återkomma med förslag till lagreglering av balanskravet.

Regeringen har också för avsikt att i höst föreslå en kommunal redovisningslag och att det inrättas ett nytt oberoende organ med uppgift att utveckla god redovisningssed inom kommunsektorn. En departementspromemoria med förslag på dessa punkter kommer att remissbehandlas inom kort.

Kommunernas kostnader för de kommunala avtalspensionerna bör omfattas av balanskravet.

Regeringen anser att balanskravet bör formuleras så att pensionskostnaderna beaktas enligt den så kallade blandade modellen. Med denna modell ska kommuner och landsting finansiera den årliga kostnaden i form av nyintjänade pensionsförmåner. Dessutom bör årets resultat belastas med pensionsutbetalningar för de förmåner som intjänats i fördelningssystemet. Därmed beaktas dels kostnaderna för sådana förmåner som intjänas efter en bestämd tidpunkt och dels utbetalningar för förmåner som har intjänats före denna tidpunkt. Nuvarande skattebetalare kommer därigenom både att finansiera sin del av de kommunala avtalspensionerna och därutöver en del som härrör från tidigare år. Sammantaget anser regeringen att denna hantering av pensionerna i balanskravet ger en rimlig avvägning mellan ekonomisk belastning på kort och på lång sikt.

Det framgår klart av propositionen att det är den blandade modellen som ska ligga till grund för det balanskrav som träder i kraft 1999. Däremot är det fortfarande oklart när den blandade modellens redovisning i resultat- och balansräkningen ska påbörjas. Detta kommer antagligen att regleras i den kommunala redovisningslag som är under beredning. Tidpunkten kommer troligen att fastställas till den 1 januari 1998 eller 1999.

Regeringen vill vidare framhålla avsikten att noga följa utvecklingen av balanskravet och effekterna av den valda modellen för pensionskostnaderna. Kommuner och landsting bör inte avhända sig en del av sina tillgångar för finansiering av framtida pensionsutbetalningar. De medel som kan komma att byggas upp för framtida pensioner bör i huvudsak användas inom den offentliga sektorn, bl.a. för att finansiera kommunala investeringar. Regeringen avser att tillkalla en utredning med uppgift att se över den kommunala medelsförvaltningen.

Kommunförbundets preliminära tolkning av skrivningen om förvaltningen av pensionsmedel är att staten menar att medlen i första hand bör användas till att egenfinansiera investeringar eller betala av kommunens lån. Det bör dock understrykas att det i propositionen bara handlar om en politisk markering. Det finns inget förslag till reglering av medelsförvaltningen i propositionen.

Kommuner med betalningssvårigheter

Regeringen hänvisar i propositionen till det utredningsbetänkande (SOU 1996:12) som nyligen lagts fram. I betänkandet förslås bl.a. en lag om statligt stöd till landsting och kommuner med betalningssvårigheter. Utredningen

föreslår att regeringen ska kunna tillsätta utredningsmän och kontrollorgan samt uppställa villkor för beviljande av stöd. Ett sådant villkor kan vara att vissa kommunala uppgifter övertas av kontrollorganet. Under detta frivilliga förfarande föreslås de kommunala organen behålla sina beslutsbefogenheter. I betänkandet finns också förslag om att regeringen ska kunna besluta om tvångsförvaltning av en kommun under en viss tid. Beslut om sådan förvaltning kan, enligt förslaget, fattas om kommunen underlåter att medverka i eller avbryter det frivilliga förfarandet. I ett sådant läge föreslås ett av regeringen utsett kontrollorgan överta större eller mindre delar av fullmäktiges och styrelsens uppgifter enligt kommunallagen. I betänkandet föreslås ändring i regeringsformen för att möjliggöra förslaget om tvångsförvaltning. Regeringen har för avsikt att återkomma med förslag till riksdagen efter den pågående remissbehandlingen av betänkandet.

Kommunförbundets styrelse kommer att behandla förbundets remissyttrande i samband med styrelsemötet den 26 april.

Arbetsmarknad

Regeringen föreslår en större utbildningssatsning de närmaste åren. Till 1999 ska 100 000 platser inom vuxenutbildningen och 30 000 platser inom högskolan tillskapas. Kostnaden för detta uppgår netto till 7,9 miljarder kronor 1997, 9,2 miljarder kronor 1998 samt 9,9 miljarder kronor 1999. Finansiering sker genom regeländringar inom arbetsmarknadspolitiken och höjda energiskatter från år 1996.

Inom arbetsmarknadsområdet finansieras utbildningssatsningarna samt höjda ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen dels genom förändringar inom arbetslöshetsförsäkringen dels genom effektiviseringar av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.

Inom området ekonomisk trygghet vid arbetslöshet uppgår de sammanlagda bruttobesparingarna till 5,5 miljarder kronor 1997, 6,0 miljarder kronor 1998 samt 6,5 miljarder kronor 1999.

Vidare ska utgifterna för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna minska med 1,3 miljarder kronor från och med 1997 genom effektiviseringar och regelförändringar. Preciseringar av dessa besparingsåtgärder inom arbetsmarknadsområdet kommer att presenteras i sysselsättningspropositionen som avses komma den 29 maj.

Utöver de ovan nämnda besparingarna inom arbetsmarknadsområdet föreslår regeringen några förändringar som ska träda i kraft den 1 juli 1996.

Datortek för arbetslösa som fyllt 25 år

Regeringen föreslår att även arbetslösa som fyllt 25 år ska ges möjlighet att delta i datorteken. De totala kostnaderna för datorteken ska inte öka.

Enligt vår uppfattning är det positivt att åldersgränsen tas bort men samtidigt en svaghet att verksamheten ska klaras med oförändrad kostnad. Datortekverksamheten

måste ske under pedagogiskt lämpliga former vilket innebär att resurserna inte får tunnas ut hur mycket som helst.

Finansieringsbidrag vid arbetsplatsintroduktion (API)

De arbetsgivare som använder sig av API betalar ett finansieringsbidrag till staten på 1 000 kronor per månad. Regeringen föreslår nu att finansieringsbidraget höjs till 2 000 kronor per månad för praktik som påbörjas från och med den 1 juli 1996. Förändringen är en del av finansieringen av regeringens utbildningssatsning.

Vid oförändrat antal anvisade till API i kommunerna så innebär förslaget ökade kostnader på i storleksordningen 100 miljoner kronor per år, för kommunsektorn som helhet.

Utbildningsvikariat

Regeringen föreslår att avdraget från arbetsgivaravgiften vid utbildningsvikariat sänks från 500 till 400 kronor per dag för arbetsgivarens lönekostnader för en vikarie som anställs i stället för den som deltar i utbildning. Avdraget från arbetsgivaravgiften för arbetsgivarens utbildningskostnader för den som utbildas sänks från högst 75 kronor till högst 35 kronor per utbildningstimme. Det totala avdraget sänks från högst 40 000 till högst 20 000 kronor. Försämringarna som gäller för utbildningsvikariat som påbörjas från och med den 1 juli 1996 är en del av finansieringen av regeringens utbildningssatsning.

Utbildningsvikariatet är en arbetsmarknadspolitisk åtgärd som har flera fördelar. Samtidigt som ordinarie personal får möjlighet att höja kompetensen så kan arbetslösa erbjudas riktig och meningsfull sysselsättning. Problemet är snarast att åtgärden fått för liten omfattning, särskilt inom den privata sektorn, p.g.a. att den ofta kan upplevas som för dyr för arbetsgivaren. Regeringens förslag innebär med stor säkerhet att ännu färre utbildningsvikariat kommer till stånd.

Utbildning

Regeringen föreslår, som en inledning på en större utbildningssatsning, att ytterligare 25 000 platser inrättas i KOMVUX för höstterminen 1996. Kostnaderna är beräknade till 28 100 kronor per plats i genomsnitt. Bidraget är enhetligt utan hänsyn tagen till att det finns betydande kostnadsskillnader mellan yrkesutbildningar av olika slag.

Ersättningen för den extra satsningen inom KOMVUX regleras i samband med budgetpropositionen den 20 september 1996. Kommunerna kommer förmodligen att kompenseras via det generella statsbidraget men i förhållande till det verkliga antalet utbildningsplatser.

Den 24 maj återkommer regeringen med en proposition om vissa skolfrågor m.m. Frågan om en eventuell 10-årig skolplikt kommer troligen att diskuteras i denna proposition.

Övrigt

Avreglering

I propositionen framhålls att den regelöversyn som Finansdepartementet har inlett tillsammans med Kommunförbundet, bl.a. i fråga om socialbidragen, ska fortsätta. I detta arbete granskas det statliga regelverket för den kommunala verksamheten. Syftet är att förenkla regler och därigenom minska trycket på den kommunala sektorn.

Sedan hösten 1995 pågår projektet "Minskad statlig reglering av kommunal verksamhet" inom förbundet. De synpunkter och förslag som har kommit fram genom projektet har successivt överförts till finansdepartementet. Genom projektet har förbundet tillsammans med ca 50 kommuner grovt "ringat in problemen" och ställt samman drygt 60 förslag till ändringar som rör framförallt socialtjänstlagen, skollagen, kommunallagen, sekretesslagen, lagen om offentlig upphandling, arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter, avgiftssystemen inom miljöområdet samt problemen med statens insamling av uppgifter från kommunerna.

Efter sommaren 1996 kommer vi att ge ut en skrift som beskriver kommunernas och förbundets syn på statens regelstyrning och innehåller aktuella krav på förändringar.

Lönebildning

Regeringen konstaterar i propositionen att lönebildningen är av avgörande betydelse för möjligheterna att nå tillbaka till full sysselsättning. Ansvar för detta ligger på arbetsmarknadens parter. Regeringen uppmanar därför arbetsmarknadens parter att gemensamt redovisa hur lönebildningen ska ge en kostnadsutveckling på god europeisk nivå vid en betydligt lägre arbetslöshet än dagens. Även på utbildningsområdet har parterna ett stort ansvar. Regeringen kommer att inbjuda parterna till överläggningarna i dessa frågor.

Statliga bidrag till lärarpensioner m.fl.

Nuvarande överenskommelse förlängs att gälla t.o.m. den 31 december 1996. Fr.o.m. 1997 kommer kommunerna att kompenseras via det generella statsbidraget. Se vidare cirkulär 1996:66 som även innehåller kommunvisa beräkningar.

Sjuk- och föräldraförsäkring, pensioner samt arbetslöshetsförsäkring

Ersättningsnivåerna inom sjuk- och föräldraförsäkring samt arbetslöshetsförsäkring föreslås att höjas från 75 procent till 80 procent från och med den 1 januari 1998.

Finansieringen av de höjda nivåerna ska ske genom regeländringar för beräkning av sjukpenninggrundande inkomster samt besparingar i tandvården.

Arbetsgivarperiod i sjukförsäkringen

Från och med år 1997 föreslås arbetsgivarperioden att förlängas i sjukförsäkringen från 14 dagar till 28 dagar. Arbetsgivarna kompenseras delvis. Till den del arbetsgivarna inte kompenseras innebär förslaget en skatthöjning.

Förbundet förutsätter att kommunerna kompenseras eftersom denna höjning ligger utanför det 118-miljardersprogrammet. Förslag om reglering kommer i samband med budgetpropositionen den 20 september 1996.

Bostadstillägg till pensionärer (BTP)

Kompensationsgraden i bostadstillägget till pensionärer sänks fr.o.m. den 1 januari 1997 från 85 till 83 procent. Vidare ska innehav av fritidsfastighet ingå i inkomstprövningen av BTP fr.o.m. den 1 april 1997.

Huvudmannaskapsförändringar för läkemedel

Regeringen har för avsikt att snarast inleda överläggningar med kommun- och landstingsförbunden om huvudmannaskapsförändringar för läkemedel. Vid dessa överläggningar kommer också frågor rörande bl.a. assistansersättningen och utformningen av socialbidragen att behandlas.

Energiskatter och miljöavgifter

Frågan om energiskatter och miljöavgifter har inte behandlats av energikommissionen. Motiven för energiskatter uppfattas i detta sammanhang som främst fiskala. Finansieringen av utbildningsinsatserna genom höjda energiskatter motsvarar 5 miljarder kronor.

Energiskatter och miljöavgifter bör vidare utredas. Det är härvid viktigt att skilja mellan skattens fiskala betydelse och skattens/avgiftens funktion som priset på en resurs. Mot bakgrund av kommunernas centrala roll inom energiförsörjningen är det viktigt att fastlägga stabila långsiktigt hållbara ekonomiska spelregler, inte minst med tanke på kommande omställning av energisystemet. Kommunförbundet återkommer i frågan.

Byggande

För att stimulera byggverksamheten och motverka arbetslösheten under 1996 och 1997 kommer regeringen att senare i vår presentera förslag om skattereduktion för nedlagda arbetskostnader.

Monetära unionen –EMU

Beslut i EU om vilka länder som ska ingå i EMU den 1 januari 1999 väntas i början av 1998. Regeringen bedömer därför att beslut om deltagande i EMU måste fattas av riksdagen hösten 1997.

Kommunförbundet har påbörjat arbetet med att ta fram konsekvenserna för kommunerna med anledning av en eventuell gemensam europeisk valuta. Arbetet beräknas bli klart under hösten 1996.

Frågor som inte kommenteras i detta cirkulär

I propositionen föreslås ytterligare förändringar som kan komma att påverka den kommunala ekonomin. En del av dessa kräver ytterligare analys från vår sida. För andra finns ännu inga färdiga förslag. Vi bevakar samtliga frågor, som kan påverka kommunerna, i samband med den reglering som kommer att redovisas i höstens budgetproposition.

Frågor

Frågor kring innehållet i detta cirkulär kan ställas till undertecknad samt medarbetarna på finanssektionen.

När det gäller frågor om kommunal ekonomi i balans går det bra att ringa till Jan Svensson och Anders Nilsson på den ekonomiadministrativa sektionen.

Samtliga kan nås på tfn 08-772 41 00.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET

Finanssektionen

Clas Olsson