

BRITA SCHWARZ

Statsbidragen till kommunerna – vadan och varthän?

Enligt ett remissyttrande i november 1993 vill Svenska Kommunförbundet skjuta upp förändringarna i statsbidragen till kommunerna ytterligare ett år. De kan i så fall införas först från och med den 1 januari 1996 och för 1995 får vi ett provisorium för tredje året i följd. Kan detta vara en indikation på att statsbidragen är en så svår och känslig fråga så att uppskov blir det enda man kan enas om de närmaste åren? Provisorier leder till stor osäkerhet för kommunernas planering och följden kan t ex bli onödiga eller panikartade nedskärningar, till skada för samhällsekonomin i dagens instabila läge.

Kommunernas verksamhet uppgår till ca 20 procent av BNP och nettokostnaderna (dvs exkl avgifter) är omkring 200 miljarder kr per år, en icke oväsentlig del av samhällsekonomin. Härav finansieras givetvis huvuddelen via kommunalskatten. Dagens beslutsproblem kan sägas gälla fördelningen mellan kommunerna av de generella statsbidragen, sedan 1993 ca 40 miljarder kr per år. De ska utjämna skillnader mellan kommunernas skatteunderlag och detta så att också skillnader i resursbehov beaktas. Vad som är aktuellt är givetvis bara fråga om mindre förändringar. Men dessa kan uppfattas som avgörande för kommunernas totala intäkter och statsbidragssystemet kan därigenom få en icke oväsentlig betydelse

Professor BRITA SCHWARZ är verksam vid Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm. Hon ingick som expert i Strukturkostnadsutredningen.

för kommunernas agerande.

Det senaste årets debatt har bl a visat att det för många är oklart vilket statsbidragssystem som fn gäller. De nya utredningsförslag som kommit har därför miss-tolkats. Man har också på sätt och vis blandat ihop förslag som tillhört skilda "reformgenerationer". En viktig bakgrund till dagens beslutsläge är förslaget från Kommunalekonomiska kommittén (KEK) som publicerade sitt betänkande hösten 1991 (SOU 1991:98). I juni 1993 kom Strukturkostnadsutredningens betänkande (SOU 1993:53) och hösten 1993 kom en utredning från Finansdepartementet om inkomstutjämnningen (Ds 1993:18). Låt oss här se hur man kommit fram till dagens läge.

Den kommunalekonomiska kommittén

KEKs förslag innebar en genomgripande reformering av statsbidragssystemet. Det syftade bl a till att

- fördela statsbidragen efter generella principer ("allt i en påse")
- ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar så att skillnader i utdebitering endast skulle avspegla skillnader i effektivitet, service- och avgiftsnivå.
- eliminera behovet av särskilda inomregionala utjämnningssystem, samt
- minska rundgången av pengar mellan stat och kommun.

I det gamla systemet ingick ett 50-tal specialdestinerade bidrag. Av dessa föreslogs 17 avskaffade. Riksdagsbeslutet innebar att en del av dessa behölls, men de ekonomiskt största bidragen, de till grundskola,

gymnasium, barnomsorg och äldreomsorg, avskaffades. För att i ökad grad ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar höjdes inkomstutjämningsnivån. I det gamla systemet fick alla kommuner med en skattekraft under riksgenomsnittet genom det generella skatteutjämningsbidraget full kompensation genom ett tillskott av skatteunderlag. I KEKs förslag utnyttjas de avskaffade specialdestinerade bidragen till att höja den generella inkomstgarantin till 127 procent av medelskattekraften.

Men lika inkomster, räknat i kronor per invånare, ger inte kommunerna "likvärdiga ekonomiska förutsättningar". En jämförelse med hushållens ekonomi kan illustrera detta. Antag att man genom skatter och bidrag utjämnar inkomstskillnaderna så att alla hushåll får precis lika stora disponibla inkomster per capita. På grund av skillnader i hushållens sammansättning ger detta ändå inte "likvärdiga ekonomiska förutsättningar" utan resultatet blir i stället att tex hushåll med större andel vuxna får jämförelsevis lägre ekonomisk standard. På motsvarande sätt finns det skillnader i resursbehov mellan kommunerna beroende på tex åldersstruktur, skillnader som måste beaktas om inkomstutjämnningen skall vara meningsfull och kunna uppfattas som legitim. Enligt KEKs förslag skall kommunerna kompenseras för skillnader i behov genom ett tillägg till eller avdrag från inkomstutjämningsbidraget.

I det specialspråk som utvecklats i samband med senare års kommunalekonomiska utredningar så talar man om *strukturella* skillnader då man avser sådana kommunala skillnader i resursbehov som anses behöva kompenseras i statsbidragssystemet. Att kompensera sådana skillnader betecknas, något oegentligt, "kostnadsutjämnning" eller utjämnning av "opåverkbara" kostnadsskillnader. Skillnaderna kan tex bero på åldersstrukturen eller bebyggelsestrukturen i kommunerna. Så tex varierar andelen barn i

grundskoleålder kraftigt; mellan 6,5 och 15,4 procent. Kommuner som har en andel som är över genomsnittet behöver därför ett strukturtillägg som svarar mot avvikelserna från medelvärdet och genomsnittlig kostnad per skolbarn, givet att allt annat är lika.

En långtgående inkomstutjämnning måste givetvis kombineras med en strukturstyrningsutjämnning. Men KEKs metod att beräkna sitt strukturindex väckte hård kritik från remissinstanserna. KEK konstruerade ett strukturindex genom användning av sk multipel regressionsanalys. Man undersökte samvariationen mellan kommunernas nettokostnader (i kr/inv) och ett antal variabler som kunde ha betydelse för behovet av eller kostnaderna för den kommunala servicen. KEKs strukturindex är i själva verket ett utmärkt läroboksexempel i hur man *inte* ska använda regressionsanalys. Genom att använda det som illustration skulle man nog kunna förbättra universitetsundervisningen inom detta område.

I kompletteringspropositionen våren 1992 hänvisas till "en mycket omfattande kritik" av förslaget till strukturindex. Men också till att en reformering av statsbidragssystemet var mycket angelägen. Här avsågs främst övergången från specialdestinerade till generella statsbidrag. Syftet var att genom minskad statlig reglering ge kommunerna bättre möjligheter att fritt utforma och prioritera sin verksamhet. Man föreslår därför att en modifierad version av KEKs strukturindex skall gälla för två år, 1993 och 1994 (regeringens proposition 1991/1992:150, s 71). För dessa år föreslås också en spärregel på 1,5 procent av kommunens sammantagna inkomster av skatter och bidrag för att begränsa genomsnittet av de nya bidragsreglerna. Därefter räknar man med att det skall finnas ett nytt mer genomarbetat system för strukturutjämnning, vilket kan gälla från och med år 1995. I detta sammanhang hänvisas till att en särskild expertgrupp skall tillsättas för att vidareutveckla syste-

met för strukturutjämning.

Trots att man i propositionen instämmer i kritiken av KEKs strukturindex infördes således en modifierad version partiellt för en tvåårsperiod. Man verkar ha gjort bedömningen att bristerna i KEKs strukturindex inte var större än att åtminstone förändringsriktningen i förhållande till det gamla systemet blev rätt. Beslut togs om den av KEK föreslagna inkomstutjämningen, men spärregeln innebär att varken KEKs strukturindex eller inkomstutjämning fått fullt genomslag.

Klimatets betydelse

Vad var det då som gjorde att KEKs strukturindex blev fel? I regressionsanalysen undersökte man samvariationen mellan kommunernas kostnader och ett antal variabler eller index som mäter åldersstruktur, sociala förhållanden, gleshetsgrad och klimat. Klimatet mättes med ett index som avsåg uppvärmningskostnaderna i kommunalägda fastigheter. Det visade sig att kommunernas kostnader, räknat i kr per invånare, ganska väl kunde beskrivas i form av en linjär modell som innehöll de fyra valda variablerna. Enligt denna modell var det klimatet som hade den största betydelsen för kostnadsskillnaderna mellan kommunerna. Allt annat lika så kostade de kommunala verksamheterna i nordligaste Sverige enligt modellen 7 000 kr mer per invånare än i sydligaste Sverige. Detta motsvarar ca 30 procent av kommunens nettokostnad som i flertalet kommuner uppgår till mellan 20 000 och 25 000 kr per invånare. Med vanligt sunt förnuft inses lätt att så stora kostnadsskillnader inte kan *orsakas* av klimatskillnaderna.

Men varför samvarierar kommunernas kostnader så kraftigt med klimatindex? Samvariation utan orsakssamband kan tex förekomma om det finns något indirekt samband. Det kan tex i detta fall vara så att klimatindex samvarierar med en eller flera andra faktorer som är de

Tabell 1 Skatteunderlagsnivåer och intäktsnivåer. Genomsnitt för kommuner som tillhör respektive klimatindexgrupp.

Klimatindex	Skatteunderlag	Intäktsnivå
0,9	1,02	0,97
0,95	1,03	1,02
1,0	1,05	1,00
1,05	1,09	1,13
1,10	1,12	1,15
1,15	1,16	1,19
1,20	1,26	1,33
1,25	1,35	1,41
1,30	1,46	1,55
1,35	1,49	1,57

mer direkta orsakerna till kostnadsvariationerna (jfr Schwarz, 1992). Kommunernas klimatindex följer i själva verket ett mönster som påminner om inkomstgarantinivåerna i det gamla statsbidragssystemet. Detta illustreras i *Tabell 1*. Klimatindex är 0,9–1 i södra Sverige men uppgår till 1,3–1,45 i de nordligaste kommunerna. Tabellen anger genomsnittligt skatteunderlag respektive genomsnittligt intäktsnivå för de kommuner som har respektive klimatindex. Att skatteunderlagsnivåerna är högre i kommunerna i norra Sverige beror inte på ett högre eget skatteunderlag utan på att det gamla statsbidragssystemet berättigade dem till ett högre "tillskott av skatteunderlag". Vid omräkning till intäktsnivå beaktas också kommunernas aktuella utdebitering. De specialdestinerade statsbidragen ingår inte. Intäkterna har normerats så att de är av samma storleksordning som klimatindex.

Vi ser att kommunernas klimatindex följer samma mönster som skatteunderlagsnivån. Korrelationskoefficienten är 0,84 för skatteunderlaget och 0,85 för intäktsnivån. Så vad KEK visade var *inte* att kostnadsskillnaderna mellan kommu-

nera orsakades av klimatet. De bakomliggande variabler som var de egentliga orsaksfaktorerna var skatteunderlaget och nivån på kommunernas obundna intäkter. KEKs resultat säger egentligen inte så mycket mer än att kommunernas kostnader i stor utsträckning bestäms av deras inkomster, vilket naturligtvis är ganska trivialt.

Inte bara klimatvariabeln utan också övriga variabler var på olika sätt problematiska. Åldersindex fick en alldeles för låg koefficient. En följd av detta är t ex att en kommun som har 50 procent högre andel skolbarn än genomsnittskommunen enligt KEKs strukturindex ändå inte ska ha skolkostnader som är mer än 20 procent över genomsnittet!

Strukturkostnadsutredningen

Den aviserade expertutredningen, den sk Svalerydska utredningen, tillsattes direkt efter riksdagsbeslutet i juni 1992. Den har utvecklat ett nytt strukturindex som bygger på betydligt mer ingående analyser av de strukturella kostnadsskillnaderna än som tidigare gjorts. Men vid publiceringen i juni 1993 möttes också detta strukturindex av kritiska reaktioner, denna gång speciellt från Norrland. Vad hade hänt?

Det var väl närmast tidspressen i slutskedet av den kommunalekonomiska kommitténs arbete som var orsaken till missödet med klimatindexet. Den Svalerydska utredningen råkade i slutskedet ut för en annan typ av missöde – en felaktig rubrik. I en av tabellerna jämförs utredningens förslag, dvs Svaleryds strukturindex kombinerat med den beslutade inkomstutjämnningen, med något som felaktigt rubriceras "nuvarande system". Vad som avses är i själva verket KEKs klimatindexsystem, med de i propositionen angivna modifieringarna, men utan spärreglerna. Dvs ett system som inte införts eller avsetts införas. Felet verkar härröra från en missvisande tidningsuppgift våren 1992

som fått bli en del tjänstemän på Kommunförbundet att tro att regeringen hade beslutat att införa klimatindexsystemet fullt ut från och med 1995.

En del kommuner som genom den felaktiga rubriksättningen trott sig förlora på den Svalerydska utredningens förslag till nytt strukturindex får i själva verket ökade statsbidrag. Men de norrländska reaktionerna beror nog också till stor del på att det föreslagna regionalpolitiska bidraget inte hade specificerats i detalj och därför inte heller räknats med i tabellvärdena. Vilket inte framgick om man bara hade tillgång till tabellerna.

De gamla inkomstutjämningsreglerna härrör från en utredning från slutet av 1970-talet. Kommunerna klassificeras här bli efter geografiskt läge och bebyggelsestruktur. Man bedömer att klassificeringen också innebär ett regionalpolitiskt stöd (SOU 1977:78, s36). Det är därför naturligt att den Svalerydska utredningen, innan det regionalpolitiska bidraget adderats, resulterar i lägre statsbidrag för en del Norrlandskommuner än i det gamla systemet. Med ett regionalpolitiskt bidrag på den nivå som utredningen föreslagit bör flertalet Norrlandskommuner få täckning för sina kostnader.

Man bör i första hand jämföra med kostnaderna, och inte med tidigare statsbidrag, om man vill veta hur kommunernas utdebiteringsbehov påverkas av utredningsförslagen. Det finns nämligen väsentliga skillnader mellan kommunerna vad gäller ekonomiskt resultat. Detta illustreras i *Tabell 2* som för fyra kommungrupper anger genomsnittliga bokslutsresultat år 1991. Till vänster anges faktisk utdebitering (inkl landstingen och kyrkan) och till höger anges utdebiteringen korrigerad för skillnader i resultat. Vi ser här att kommuner med hög skatt tenderar att ha ett gott ekonomiskt resultat, dvs de skulle i själva verket kunna sänka skatten. Och vi ser att t ex storstäderna har ett dåligt resultat och skulle behöva höja skatten.

Tabell 2 Resultat och utdebitering i olika kommungrupper.

	Utdeb kr/skkr	Resultat II som utdeb	Utdeb korr för resultat
Storstäder	30,50	- 0,14	30,64
Förorter	30,20	+0,50	29,70
Landsbygds- kommuner	31,90	+1,30	30,50
Glesbygds- kommuner	32,70	+1,80	30,90

Anm: Resultat II avser resultat efter skatteintäkter och finansnetto, här som utdebiteringen uttryckt i kr/skkr.

Källa: Arbetsmaterial från Strukturkostnadsutredningen.

Inkomstutjämnningen

Våren 1993 påbörjades en utredning inom Finansdepartementet om konstruktionen av utjämnningen av kommunernas skatteinkomster och system för ekonomiska regleringar mellan stat och kommun. I denna skisseras alternativa modeller för ett system som omfattar samtliga kommuner och där man också kan ha en mindre långtgående utjämnning, tex till 80 procent i stället för till 100 procent. Denna utredning, som gick ut på remiss i oktober 1993, tillhör egentligen nästa "reformgeneration" men dess förslag kombinerades i en cirkulärskrivelse från Kommunförbundet med Svaleryds strukturindex. Genom att man också här tar med KEKs klimatindexsystem och betecknar det "nuvarande system" får läsaren intrycket att detta system hör ihop med dagens skattesatser. Tidningen *Kommun-Aktuellt* drog tex slutsatsen att Stockholm med det nya strukturindexsystemet kan sänka skatten med 2,50. Endast den mycket initierade läsaren kan i den publicerade tabellen se att detta förutsätter att Stockholm först höjt skatten med 3 kr, dvs det är i själva verket fråga om en skattehöjning på 0,50. Kommunförbundet kom med en rättelse i en senare cirkulärskrivelse.

Varthän?

En jämförelse med resultatet av Strukturkostnadsutredningen visar att effekterna av de identifierade "bristerna" i KEKs strukturindex till viss del upphäver varandra. För många kommuner verkar tvåårsprovisoriet ändå ha medfört rätt förändringsriktning jämfört med 1992 års system (referensalternativet). Men en del kommuner som borde ha fått ökade bidrag har fått minskade bidrag och vice versa. Sådana identifierade större felaktigheter borde man rimligtvis korrigera redan då man konstruerar 1995 års provisoriska system, åtminstone så att de senaste två årens felriktade förändringar återställs.

I slutet av december kom direktiven till en parlamentarisk "beredning" som får i uppgift att föreslå hur statens bidrag till kommuner respektive landsting skall utformas från och med den 1 januari 1996. Det återstår att se om man kan enas om ett förslag som införs utan ytterligare uppskov.

Referenser

- Ds 1993:68, *Kommunal inkomstutjämnning – Alternativa modeller*. Finansdepartementet. Schwarz, B, [1992], "Kommunala kostnadsjämförelser och regressionsanalys". EFI Research Paper 6466, Februari.
- SOU 1977:78, *Kommunerna – Utbyggnad, utjämnning, finansiering*. Slutbetänkande av 1976 års kommunalekonomiska utredning.
- SOU 1991:98, *Kommunal ekonomi i samhälls-ekonomisk balans – Statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer*. Betänkande av Kommunalekonomiska kommittén. Allmänna Förlaget, Stockholm.
- SOU 1993:68, *Kostnadsutjämnning mellan kommunerna*. Betänkande av Strukturkostnadsutredningen. Allmänna Förlaget, Stockholm.