

Konstitutionsutskottets yttrande

1981/82:6 y

om konstitutionella aspekter på vissa kommunalekonomiska åtgärder
(prop. 1981/82:100, bilaga 2)

Till finansutskottet

Finansutskottet har vid sammanträde den 9 februari 1982 begärt konstitutionsutskottets yttrande över proposition 1981/82:100, bilaga 2 och motionerna 1981/82:1567, 1661 och 2018 i vad avser konstitutionella aspekter på förslagen till begränsning av kommunernas ekonomiska utrymme resp. begränsning i rätten att ta ut skatt.

Propositionens och motionernas förslag

I årets budgetproposition (bilaga 2 s. 69–79) behandlas olika frågor som rör den kommunala ekonomin. Regeringen beräknar att kommunernas ekonomiska expansion under år 1982 kommer att ligga nära det uppställda målet på högst 1 % i volymtillväxt. Den landstingskommunala ökningen är något högre, 2 %. För 1983 fastslår regeringen att volymökningar bör begränsas till högst 1 % för både kommunerna och landstingskommunerna. På grund av denna låga ökning samt att skatteunderlaget, på grund av eftersläpningseffekten, ökar snabbare än den antagna pris- och lönekostnadsutvecklingen förutses mycket kraftiga förbättringar av det finansiella sparandet i kommunerna. För att förhindra alltför snabba kommunala konsumtionsökningar bör det finansiella utrymmet i kommunsektorn begränsas med omkring 3 miljarder kronor. En relativt större del av begränsningen föreslås falla på landstingskommunerna. Enligt regeringsförslaget bör begränsningen ske genom att man på tre olika sätt reducerar det kommunala skatteunderlaget.

För det första bör den egna skattekraften minskas för de kommuner som har den allra högsta skattekraften. Regeringen föreslår därför att kommuner och landstingskommuner fr. o. m. 1983 inte får tillgodoräkna sig skatteinkomster från den del av det egna skatteunderlaget som överstiger 136 % av medelskattekraften. Denna nivå motsvarar den högsta grundgarantin i skatteutjämningsystemet. Åtgärden medför minskat finansiellt utrymme för kommuner med 200 milj. kr.

För det andra föreslås att skatteunderlaget från juridiska personer reduceras från 80 % 1982 till 60 % fr. o. m. 1983. Härigenom begränsas det ekonomiska utrymmet med ytterligare 1 100 milj. kr.

För det tredje bör enligt regeringsförslaget kommunernas skatteunderlag generellt begränsas. Reduceringen bör dock göras med högre procenttal

(4 %) för landstingskommunerna än för kommunerna (1 %). Åtgärden innebär att det finansiella utrymmet begränsas med närmare 2 000 milj. kr.

Regeringen föreslår också att kommuner och landstingskommuner som drabbas hårt av åtgärderna och bedöms ha en särskilt svag ekonomisk situation skall kunna kompenseras med extra skatteutjämningsbidrag. En ekonomisk ram på 200 milj. kr. skall enligt regeringen anvisas för detta ändamål.

I motion 1981/82:1567 av vänsterpartiet kommunisterna avvisas samtliga regeringens förslag. De föreslagna åtgärderna kommer enligt vpk att öka arbetslösheten och förvärra krisen.

Socialdemokraterna anser i sin partimotion (1981/82:1661) att den kommunala konsumtionen totalt sett bör få öka med 2 % om året, dvs. en procentenhet mer än regeringen. I likhet med regeringen förutser också socialdemokraterna att det kommer att uppstå ett mycket betydande finansiellt överskott i den kommunala sektorn under år 1983. Detta överskott kommer dock att vara övergående och dessutom att vara mycket ojämnt fördelat mellan olika kommuner och landsting. Inom den statliga sektorn kommer enligt socialdemokraterna upplåningsbehovet fortsätta att öka. Sparandet kommer således att vara mycket ojämt fördelat också mellan olika delar av den offentliga sektorn. Mot denna bakgrund anser socialdemokraterna att det är nödvändigt att vidta åtgärder som kan utjämna de finansiella över- och underskotten inom den offentliga sektorn.

Socialdemokraterna avvisar regeringens förslag till begränsningar av kommunernas finansiella utrymme. Förslaget betecknas som ett principiellt mycket allvarligt steg, som öppnar slussarna för längre gående ingrepp i framtiden. Den kommunala beskattningsrätten hotas och därmed ytterst den kommunala självstyrelsen. Regeringens förslag är vidare enligt socialdemokraterna dåligt avpassat till det förhållandet att den finansiella ställningen varierar kraftigt mellan olika kommuner och landsting.

Socialdemokraternas eget förslag innebär att ett belopp om minst 3 000 milj. kr. av de kommunala skatteintäkternas ökning 1983 "fryses" i en spärrad skatteregleringsfond, varifrån medel får lyftas endast efter beslut av regeringen. Vid bestämmande av hur stor del av skatteintäktsoökningen som skall frysas skall hänsyn tas till kommunens resp. landstingets finansiella ställning i nuläget. Om skatten höjs, skall också avsättningen till skatteregleringsfonden ökas. De avsatta medlen avses täcka en del av statens upplåningsbehov. Hur och när kommuner och landstingskommuner skall få disponera medlen får tas upp i de återkommande överläggningarna mellan regeringen och kommunförbunden.

I moderata samlingspartiets partimotion (1981/82:2018) anges att den kommunala konsumtionen inte får öka med mer än 1 % för 1982 och inte alls under 1983. Redan för innevarande år förordas därför att den kommunala konsumtionsökningen hålls nere. Enligt partiets uppfattning kan det

antingen ske genom införandet av en avgift på den del av konsumtionsökningen som överstiger 1 % eller "frysning" av kommunala medel på räntefritt konto i riksbanken under viss minimitid, förslagsvis två år.

Moderata samlingspartiet delar regeringens bedömning att åtgärder bör vidtas för att begränsa det finansiella utrymmet för kommunerna och landstingskommunerna under 1983. Enligt partiets uppfattning bör emellertid en större begränsning än regeringen har föreslagit åstadkommas för att nedbringa den kommunala konsumtionsökningen till 0 %.

Moderaterna avvisar den utformning som begränsningsåtgärderna har fått i regeringens förslag. Att beröva kommunerna en del av de skatteinkomster som deras skatteunderlag faktiskt genererar framstår enligt partiets mening som principiellt betänkligt. Det betecknas som en avgörande skillnad mellan att å ena sidan till staten dra in kommunala skatteinkomster och att å andra sidan dra ner på statliga bidrag till kommunerna. Detta gäller särskilt beträffande fysiska personer. Vad gäller juridiska personer för vilka en begränsning redan inletts finner partiet inte de principiella invändningarna lika tungt vägande. I denna del accepteras i princip regeringens förslag.

För att begränsa kommunernas finansiella utrymme förordar moderata samlingspartiet dels att skattekraftsgarantin minskas med 2 % för kommunerna och med 1 % för landstingen, dels att skatteunderlaget för juridiska personer begränsas från 80 % till 40 % för kommunernas del och från 80 % till 0 % för landstingens del. Dessa åtgärder medför indragningar på 950 milj. kr. resp. 3 000 milj. kr. Vissa kommuner och landsting kan drabbas oproportionerligt hårt av dessa åtgärder. Därför föreslås att 300 milj. kr. avsätts i extra skatteutjämningsbidrag.

Även för år 1983 föreslås antingen en "expansionsavgift", där gränsvärdet för den tillåtna konsumtionsökningen justeras ned från 1 % till 0 %, eller en "frysning" av vissa kommunala medel. Vidare förordas införande av en lag enligt vilken en kommun eller en landstingskommun vid fastställande av skattesats för år 1983 ej får överskrida den skattesats som kommunen eller landstingskommunen har bestämt för år 1982. Vid särskilda förhållanden får regeringen medge undantag från denna regel. Slutligen anser partiet att en utredning bör tillsättas för att utarbeta förslag om införande av kommunalt skattetak.

Utskottet

Redan föregående år hade utskottet att bedöma om det med hänsyn till gällande grundlagsbestämmelser är möjligt att i lag införa begränsningar av kommunernas beskattningsrätt (se KU 1980/81:22, jfr. även KU 1980/81:5 y). Utskottet anförde då enhälligt bl. a. följande:

Den kommunala självbeskattningsrätten är fastlagd i RF. Den är ett grundläggande inslag i den kommunala självstyrelsen i vårt land. Ett ingrepp i kommunernas hittillsvarande rätt att fritt bestämma utdebiteringens storlek

innebär uppenbarligen att den kommunala friheten beskärs hårt i förhållande till nuläget.

En lagreglering av den kommunala beskattningsrätten får givetvis aldrig innebära att denna helt upphävs. Dess existens är ovillkorligt skyddad av grundlagsstadgandet i 1 kap. 7 § RF att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Stadgandet innebär vidare att beskattningsrätten aldrig får göras enbart formell. Skyddet enligt RF måste ges den innebörden att beskattningsrätten alltid skall ha ett reellt innehåll.

Grundlagsregleringen av den kommunala självstyrelsen förutsätter att den kommunala självbeskattningen utövas inom vissa regelramar som dras upp i skattelagar som riksdagen beslutar. Förarbetena till RF ger vid handen att en lagreglering av beskattningsrätten förutsätts kunna avse också kommunernas rätt att bestämma skatteuttagets storlek. Det sägs sålunda i grundlagspropositionen att den kommunala beskattningsrätten inte måste vara fri ens i den meningen att "varje kommun helt obunden" kan bestämma skatteuttagets storlek. Sett i samband med övriga överväganden i förarbetena får det anses framgå att en lagreglering inte heller får innebära att kommunerna helt berövas friheten att själva fastställa skatteuttagets storlek.

Sammanfattningsvis vill utskottet anföra följande. Grundlagsregleringen av den kommunala självstyrelsen innebär ett skydd för denna som understryker den kommunala självbeskattningsrätten. Skyddet har principkaraktär och hindrar inte ovillkorligt en lagreglering av typ "skattetak". Skyddet förutsätter dock att en eventuell lagreglering av sådant slag alltid ger utrymme för en fri sektor för kommunerna och även bibehåller åtminstone en viss frihet för kommunerna när det gäller att fastställa beskattningens storlek. Principerna om den kommunala självstyrelsen som de kommer till uttryck i RF och dess motiv leder enligt utskottets mening till slutsatsen att ingrepp i kommunernas beskattningsrätt bör undvikas.

Till betänkandet var fogat ett särskilt yttrande (3 m). I detta yttrande underströks utskottets uttalande att grundlagen inte ovillkorligt hindrar en lagreglering av typ kommunalt skattetak. Vidare framhölls att huruvida ett kommunalt skattetak faktiskt bör införas är en fråga som går utöver vad konstitutionsutskottet har att uttala sig om. Om den uppoffring i fråga om den kommunala självbestämmanderätten som ett skattetak skulle kunna innebära är välmotiverad kan inte avgöras enbart utifrån vad som framgår av förarbetena till RF utan är också bl. a. beroende av det ekonomiska läget i stort. Enligt det särskilda yttrandet är det uppenbart att det i ekonomiskt besvärliga tider är mera välmotiverat än eljest att utnyttja den möjlighet till ingrepp i kommunernas frihet som RF öppnar. Hänsynen till det allmännas bästa får i sådana situationer anses ta över det kommunala självständighetsintresset.

Bland de nu aktuella förslagen rörande den kommunala ekonomin finns flera som i någon mening kan sägas innebära begränsningar i kommunernas beskattningsrätt. Med hänsyn till sin innebörd kan de indelas i tre grupper. Den första gruppen av förslag tar sikte på begränsningar av kommunernas frihet att fastställa skattesatser. Hit hör förslagen från moderata samlingspartiet om kommunalt skattestopp och kommunalt skattetak. Gemensamt för den andra gruppen av förslag är att resultatet av de kommunala

beskattningsåtgärderna reduceras genom att delar av skatteunderlaget räknas bort. Denna grupp omfattar regeringens förslag samt moderata samlingspartiets förslag om begränsning av skatteunderlaget för juridiska personer. Den tredje gruppen av förslag innebär att kommuner och landstingskommuner temporärt förlorar dispositionsrätten över delar av sina skatteintäkter. Till denna grupp hör socialdemokraternas förslag om "frysning" av skatteintäktsökningen på konto i riksbanken men också moderata samlingspartiets alternativa förslag om "frysning" under viss minimitid. Övriga förslag rörande den kommunala ekonomin som finns i regeringens proposition och i motionerna från socialdemokraterna och moderata samlingspartiet är inte av det slag att det kan ifrågasättas att de begränsar den kommunala beskattningsrätten.

De principiella uttalanden som utskottet gjorde för ett år sedan syftade i första hand på åtgärder av det slag som ryms inom den första gruppen (kommunalt skattestopp och skattetak). I fråga om denna typ av åtgärder vidhåller utskottet den inställning som kommer till uttryck i de återgivna uttalandena.

Den andra och tredje gruppen av åtgärder (reduktion av skatteunderlaget resp. "frysning" av skatteintäktsökningar) har inte tidigare varit föremål för utskottets bedömning. Dessa åtgärder måste emellertid också bedömas med ledning av samma grundläggande principer som förra året fastställdes av utskottet, nämligen om de bevarar utrymme för en fri sektor för kommunerna och även bibehåller åtminstone en viss frihet för kommunerna när det gäller att fastställa beskattningens storlek. Enligt utskottets uppfattning strider inget nu aktuellt förslag inom dessa båda åtgärdsgrupper mot de uppställda principerna.

Stockholm den 16 februari 1982

På konstitutionsutskottets vägnar
BERTIL FISKESJÖ

Närvarande: Bertil Fiskesjö (c), Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Torkel Lindahl (fp), Olle Svensson (s), Per Unckel (m), Yngve Nyquist (s), Sven-Erik Nordin (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Kurt Ove Johansson (s), Bengt Kindbom (c), Kerstin Nilsson (s), Sture Thun (s) och Gertrud Hedberg (fp).

Avvikande mening

av Hilding Johansson, Olle Svensson, Yngve Nyquist, Wivi-Anne Cederqvist, Kurt Ove Johansson, Kerstin Nilsson och Sture Thun (alla s), vilka anser att det stycke i utskottets yttrande på s. 5 som börjar "De principiella" och slutar "uppställda principerna" bort ha följande lydelse:

De principiella uttalanden som utskottet gjorde för ett år sedan syftade i första hand på åtgärder av det slag som ryms inom den första gruppen (kommunalt skattestopp och skattetak). Utskottet anser inte att dessa åtgärder är förenliga med den i förra årets uttalande fastlagda principen att kommunerna inte helt får berövas friheten att själva fastställa skatteuttagets storlek.

Den andra gruppen av åtgärder (reduktion av skatteunderlaget) har inte tidigare varit föremål för utskottets bedömning. Utskottet delar den uppfattning som framförs i både socialdemokraternas och moderata samlingspartiets partimotioner om det principiellt betänkliga i åtgärder som berövar kommunerna och landstingskommunerna intäkter som deras skatteunderlag faktiskt ger upphov till. Den väg som regeringen har slagit in på öppnar slussarna för längre gående ingrepp i framtiden. Härigenom kan den kommunala beskattningsrätten undergrävas, vilket skulle vara ett avgörande grundskott mot den kommunala självstyrelsen som sådan.

Inte heller den tredje gruppen av åtgärder (frysning av skatteintäkterna) har tidigare bedömts av utskottet. Dessa åtgärder är enligt utskottets mening mindre ingripande mot den kommunala självstyrelsen. Visserligen åläggs kommunerna och landstingskommunerna att avstå dispositionsrätten över delar av skatteintäktsökningen. Men denna "frysning" är endast temporär och sker enligt regler som beaktar den finansiella ställningen hos olika kommuner och landstingskommuner.