

Regeringens proposition

1980/81:116

om kommunalekonomiska frågor inför år 1982;

beslutad den 26 februari 1981.

Regeringen förelägger riksdagen vad som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll för de åtgärder eller de ändamål som framgår av föredragandenas hemställan.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

ROLF WIRTÉN

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag om kommunalekonomiska frågor inför år 1982.

Enligt regeringens bedömning krävs en dämpning av den kommunala verksamhetens volymökning till ca 1 % år 1982 och en ytterligare förstärkning av statsbudgeten under budgetåret 1981/82.

Regeringen föreslår åtgärder för år 1982 som innebär en långsammare ökning i kommunalskatteinkomsterna genom en höjning av det kommunala grundavdraget (1,7 miljarder kr.) och en minskning av det kommunala skatteunderlaget från juridiska personer (1,0 miljarder kr.). Förslagen avser det underlag på vilket förskott på kommunalskatt och medelskattekraft beräknas. De innebär en motsvarande förstärkning av statsbudgeten. Resterande åtgärder avser specialdestinerade statsbidrag som föreslås minska med drygt 50 milj. kr. Samtidigt tillförs kommunerna 1 miljard kr. genom att skatteutjämningsreformen fullföljs. Netto innebär förslagen att kommunsektorns finansiella utrymme år 1982 minskas med ca 1,8 miljarder kr. i förhållande till läget om inga ändringar gjorts i nuvarande regler.

För att göra det möjligt för kommuner och landstingskommuner att fullfölja den nödvändiga utgiftsdämpningen år 1982 måste staten avstå från att ålägga kommunerna uppgifter vilka leder till en ökad kommunal verksamhetsvolym. Regeringen kommer under våren att återkomma till överväganden avseende omprövning av sådana tidigare fattade beslut som driver fram ökningar i verksamhetsvolymen.

I propositionen föreslås att 100 milj. kr. avsätts för stöd i kompenserande syfte till ekonomiskt särskilt svaga kommuner samt ca 6 milj. kr. för att förhindra stora inkomstbortfall för kyrkliga kommuner. Avsikten är att dessa medel skall fördelas vid prövning av extra skatteutjämningsbidrag.

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1981-02-26

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Wikström, Dahlgren, Åsling, Söder, Krönmark, Johansson, Wirtén, Holm, Andersson, Boo, Winberg, Adelson, Danell, Petri

Föredragande: statsråden Wikström, Wirtén och Boo

Proposition om kommunalekonomiska frågor inför år 1982

Chefen för budgetdepartementet, statsrådet Wirtén anför.

1 Inledning

I min redogörelse för budgetförslaget för nästa budgetår (prop. 1980/81: 100 bil. 2) aviserade jag åtgärder som syftar till att begränsa det finansiella utrymmet för kommunsektorn för år 1982. Jag framhöll därvid att utrymmet bör minskas i en omfattning som går utöver vad enbart en statsfinansiell neutralisering av skatteutjämningsreformens sista del skulle innebära. Sedan dess har överläggningar med företrädare för kommunerna och landstingskommunerna förevarit och jag avser nu att ta upp frågor om den kommunala ekonomin inför år 1982 till behandling.

Jag har i detta ärende samrått med cheferna för ekonomi-, utbildnings- och kommundepartementen samt med statsrådet Mogård.

2 Föredragandens överväganden

2.1 Samhällsekonomiska och statsfinansiella utgångspunkter

Den svenska ekonomin kännetecknas av betydande balansbrister som till avsevärd del är av långsiktig strukturell natur. Dessa balansbrister gör det svårt att nå de grundläggande målen för den ekonomiska politiken nämligen god tillväxt, full sysselsättning, låg inflation, rättvis inkomstfördelning och regional balans. I besparingspropositionen (prop. 1980/81:20) hösten 1980 underströks de betydande problem det stora bytesbalansunderskottet innebär och att detta medför allvarliga följder för prisstabilitet och sysselsättning både på lång och kort sikt. En primär uppgift för den ekonomiska politiken

måste därför vara att reducera underskottet i bytesbalansen. Den nuvarande utvecklingen måste således brytas, underskottet i bytesbalansen minskas och jämvikten i ekonomin på sikt återställas.

För att uppnå detta måste förutsättningar skapas för en industriell tillväxt och för en ökning av svensk industris andelar såväl utomlands som på hemmamarknaden. Detta ställer mycket stora krav på den ekonomiska politiken. Eftersom bytesbalansunderskottet inte avspeglar en hög investeringsnivå utan en hög konsumtionstakt läggs en snabbt växande förräntningsbörda på framtida generationer. Den ekonomiska politiken måste därför med nödvändighet inriktas på att hålla tillbaka en offentlig och privat konsumtionsökning. När det gäller den offentliga konsumtionen svarar kommunsektorn för närmare 70 % och för nästan hela ökningen. I årets finansplan har närmare belysts de förutsättningar som gäller för den ekonomiska politiken det närmaste året. Jag finner därför inte skäl att i detta sammanhang ytterligare beröra den aktuella situationen.

De problem som den svenska ekonomin står inför under den första hälften av 1980-talet har ingående belysts av 1980 års långtidsutredning (SOU 1980: 52). Utredningens analyser bekräftar att den ekonomiska politiken kommer att ställas inför utomordentligt stora krav om jämvikten i bytesbalansen skall kunna återställas under loppet av 1980-talet med bibehållen full sysselsättning. Långtidsutredningens slutsatser understryker vikten av att besparingspropositionens strävanden att begränsa den offentliga utgiftsexpansionen fullföljs. Särskild vikt måste därvid läggas vid åtgärder som syftar till att hålla tillbaka den kommunala konsumtionsökningen. Långtidsutredningen visar att det samhällsekonomiska utrymme som står till förfogande för den kommunala sektorns expansion är väsentligt mer begränsat än tidigare och att det krävs en kraftig dämpning av ökningstakten jämfört med senare delen av 1970-talet. Då ökade den kommunala konsumtionen med 4—5 % per år, en ökning som till en inte oväsentlig del berodde på statliga beslut och överenskomelser mellan staten och kommunerna om exempelvis utbyggnad av barnomsorgen.

Mot bakgrund av erfarenheterna från tidigare försök att dämpa expansionen föreslog regeringen våren 1980 i en särskild proposition om den kommunala ekonomin att kommunsektorns finansiella utrymme skulle begränsas inför år 1981, bl. a. genom en uppdelning av andra steget i skatteutjämningsreformen på två år. Vidare drog regeringen i 1980 års kompletteringsproposition upp riktlinjer för de olika kommunala verksamheternas volymutveckling de närmaste åren mot bakgrund av det samhällsekonomiska utrymmet enligt de bedömningar som då gjordes. För år 1981 redovisas i de kommunala budgetarna en dämpning av ökningstakten. Ökningen av konsumtionen uppskattas i finansplanen till omkring 3 %. Jämfört med det av långtidsutredningens beräknade utrymmet på 1 % är det emellertid inte en tillräckligt stark dämpning. Regeringen har ännu inte tagit ställning till långtidsutredningens slutsatser som helhet men det står ändå helt klart att det samhällsekonomiska

utrymmet för kommunsektorn inte är större än vad långtidsutredningen anger. År 1982 måste den kommunala tillväxten bringas ned till ca 1 %. En kraftig ytterligare uppbromsning är således nödvändig.

Jag angav i budgetförslaget att jag efter överläggningar med kommunförbunden avser att i årets kompletteringsproposition föreslå att staten vidtar erforderliga omprövningsåtgärder för att den kommunala verksamhetens volymutveckling skall kunna rymmas inom samhällsekonomiskt godtagbara ramar under de närmaste åren. Riktlinjer bör då ges för den kommunala verksamhetens utveckling år 1982 och de närmaste åren därefter. Redan nu kan dock konstateras att det torde bli ofrånkomligt att ompröva takten i utbyggnaden även på de prioriterade områdena för att en samhällsekonomiskt godtagbar utveckling skall kunna realiseras. Samtidigt måste staten avstå från att lägga på kommunerna nya uppgifter. Enligt min mening bör de överläggningar om volymutvecklingen som kommunförbunden kommer att inbjudas till under våren omfatta bl. a. frågan om vilka omprövande åtgärder i kostnadsminskande syfte från statsmakternas sida som kan erfordras för att minska expansionstakten i den kommunala verksamhetens konsumtionsvolym till ca 1 % för år 1982.

Jag har tidigare i andra sammanhang uttalat att statens påverkan på den kommunala verksamheten i första hand bör ske genom att finansiella ramar anges medan det i princip bör ankomma på kommunerna att själva göra prioriteringarna mellan olika verksamheter. Staten bör genom omprövning av uppgifter som lagts på kommunerna och genom slopande av långtgående detaljstyrning från statliga myndigheters sida underlätta sådana prioriteringar. Stat-kommungruppens (Kn 1980:03) arbete syftar till att ta bort kostnads-höjande statlig detaljreglering. Gruppens arbete kommer under våren att intensifieras.

Kommunsektorns finansiella situation år 1981 beräknas enligt den preliminära nationalbudgeten och med de pris- och löneantaganden som där görs bli god med ett positivt finansiellt sparande. I nationalbudgeten framhålls att beräkningarna gäller hela kommunsektorn och att bilden kan avvika mellan olika kommuner resp. landstingskommuner. Enskilda kommuner och landstingskommuner kan t. o. m. få underskott. Landstingskommunerna torde sammantaget ha en bättre finansiell situation än primärkommunerna.

Jag angav i budgetförslaget att allmänt sett borde de finansiella förutsättningarna för kommunsektorn te sig gynnsamma även år 1982. Denna bedömning grundades på att de höga löneökningarna år 1980 slår igenom i kommunsektorns skatteinkomster år 1982 och på förutsättningen att en avsevärt dämpad volymökning kommer till stånd samtidigt som pris- och löneutvecklingen dämpas. De räkneexempel som senare har gjorts om den finansiella situationen år 1982 för kommuner och landstingskommuner sammantagna visar också detta. En mer oförmånlig pris- och löneutveckling leder givetvis till en försämrad finansiell ställning. Den ekonomiska situationen torde emellertid även detta år variera i betydande grad mellan enskilda kommuner och

landstingskommuner. Jag återkommer till hur sådana förhållanden bör beaktas vid genomförandet av de åtgärder som jag avser att föreslå i det följande.

Det statsfinansiella läget har utvecklats på ett mycket ogynnsamt sätt under de senaste åren. Trots att betydande besparingsåtgärder har beslutats hösten 1980 och att 1981 års budgetproposition kännetecknas av en stark återhållsamhet fortsätter budgetunderskottet att öka. Jag anförde i budgetförslaget att det mot denna bakgrund är nödvändigt att överväga ytterligare åtgärder för att minska det förutsedda underskottet för budgetåret 1981/82. Jag har tidigare denna dag föreslagit att sådana åtgärder vidtas med en helårseffekt på ca 5 miljarder kr. Jag återkommer i det följande i detalj till de förslag som berör den kommunala sektorn.

Jag har här något berört kommunsektorns situation och de samhällsekonomiska och statsfinansiella förutsättningar som tillsammans med vad som angetts i årets finansplan och budgetförslag utgör bakgrunden till de åtgärder som jag avser att föreslå i det följande. I likhet med vad som gällde för de åtgärder som beslutades våren 1980 om den kommunala ekonomin för år 1981 har förslagen avseende år 1982 således två grundläggande utgångspunkter. För det första måste av samhällsekonomiska skäl den kommunala utgiftsökningen dämpas avsevärt de närmaste åren. För det andra måste av statsfinansiella skäl åtgärder vidtas som innebär en förstärkning av statsbudgeten.

2.2 Förslag till åtgärder inför år 1982

År 1982 genomförs den sista delen av den år 1979 beslutade skatteutjämningsreformen med en ökning av de statliga transfereringarna till kommunsektorn med närmare 1 miljard kr. som följd. Totalt beräknas skatteutjämningsbidragen, till följd av regeländringen och automatiken i systemet mellan år 1981 och år 1982, öka med inemot 2 miljarder kr. I budgetförslaget aviserade jag att den sista delen av skatteutjämningsreformen bör statsfinansiellt neutraliseras för att förstärka statsbudgeten. Vid beräkningarna i budgetpropositionen har en sådan neutralisering förutsatts. Jag anförde också i budgetförslaget att åtgärder därutöver behöver vidtas för att begränsa det finansiella utrymmet i kommunsektorn år 1982. Detta är nödvändigt om det skall finnas förutsättningar att begränsa den kommunala verksamhetens volymökning till ca 1 % år 1982.

I det följande kommer jag att föreslå åtgärder som sammanlagt innebär att kommunsektorns inkomster år 1982 blir omkring 2,8 miljarder kr. lägre än annars skulle ha blivit fallet. Genom att kommunsektorn tillförs inemot 1 miljard kr. i det sista steget i skatteutjämningsreformen innebär förslagen att kommunsektorns finansiella utrymme minskas med ca 1,8 miljarder kr. Överläggningar har förevarit mellan regeringen och företrädare för kommunförbunden i dessa frågor. Som jag har nämnt i det föregående avser jag att senare under innevarande riksmöte efter ytterligare överläggningar med

kommunförbunden ta upp frågan om begränsning av den kommunala volymtillväxten i ett något längre tidsperspektiv.

Innan jag går in på de konkreta åtgärderna vill jag något beröra vissa allmänna förutsättningar vad gäller de olika kommunala inkomstkällorna.

I budgetförslaget till årets budgetproposition pekade jag särskilt på den stora del av de statliga utgifterna som består av transfereringar till enskilda, företag, kommuner m. m. Jag konstaterade därvid att dessa transfereringar i betydande grad är direkt knutna till någon index eller på annat sätt beroende av pris- och löneutvecklingen. Härigenom kommer utgiftsutvecklingen i stor utsträckning att ske automatiskt. Både i besparingspropositionen hösten 1980 och i nämnda budgetförslag framhöll jag nödvändigheten av att begränsa en sådan automatisk tillväxt av olika utgifter.

Jag nämnde i budgetförslaget att flertalet av bidragen till kommunsektorn räknas upp automatiskt vid stigande pris- och lönenivå. Det gäller såväl de viktigaste bland de specialdestinerade statsbidragen (social hemhjälp, färdtjänst, barnomsorg, skolor) som skatteutjämningsbidragen. Sammantaget uppgår statens utgifter för dessa transfereringar till inemot 37 miljarder kr. budgetåret 1981/82. Statsbidragen har ökat med 15—20 % per år mellan år 1976 och år 1980. Statsbidragen har också kommit att finansiera en ökande andel av kommunsektorns samlade utgifter. I början av 1970-talet svarade statsbidragen för ca 25 % av kommunsektorns totala inkomster. I dag uppgår denna andel till ca 28 %. Det kan noteras att redan en oförändrad andel skulle ha inneburit snabbt stigande utgifter för staten på grund av den kraftiga kommunala utgiftsutvecklingen. Den ökade andelen hänger främst samman med utvecklingen av statsbidragen till barnomsorg samt ökningen av skatteutjämningsbidragen. Även statsbidragen till social hemhjälp och färdtjänst har dock ökat kraftigt. Expansionen beträffande färdtjänsten har varit så stark att statsmakterna har beslutat att införa ett expansionstak. Som jag anförde i budgetförslaget har statsfinanserna utvecklats på ett sådant sätt att staten inte längre har förutsättningar att på samma sätt som hittills år från år öka transfereringarna till kommunsektorn.

I detta sammanhang vill jag något beröra vad statskontrollkommittén (Kn 1976:06) redovisat i fråga om förenklad statsbidragsgivning i sitt slutbetänkande (SOU 1980:10) Ökad kommunal självstyrelse. I prop. 1980/81:80 om ökad kommunal självstyrelse och minskad byråkrati har chefen för kommundepartementet behandlat resultatet av kommitténs arbete i övrigt. I nämnda proposition finns också en redogörelse för remissyttrandena. Med anledning av förslag från statskontrollkommittén i slutbetänkandet har regeringen nyligen gett myndigheterna i uppdrag att i samband med arbetet med anslagsframställningarna för budgetåret 1982/83 se över statsbidragsförfattningar, tillämpningsföreskrifter och allmänna råd i syfte att åstadkomma förenklingar och besparingar. Mot bakgrund av vad jag nyss har anfört vill jag också understryka att det inte är aktuellt att som statskontrollkommittén förordat närmare överväga exempelvis ökad förskottsbetalning av statsbidrag.

Statskontrollkommittén har redovisat en positiv inställning till ökade inslag av prestationsrelaterade statsbidrag inom ramen för den specialdestinerade statsbidragsgivningen och till avveckling av anläggningsbidrag där driftbidrag utgår för att uppnå förenklingar i de specialdestinerade statsbidragen. Det ankommer enligt min mening i första hand på regeringen att i samband med den omprövning av stimulansbidragen i det årliga budgetarbetet som riksdagen ställt sig bakom (prop. 1978/79:95, FiU 1978/79:35, rskr 1978/79:335) överväga även sådana åtgärder i syfte att uppnå förenklingar och besparingar.

När jag i det följande föreslår vissa åtgärder för att begränsa det finansiella utrymmet i kommunsektorn förutsätter jag samtidigt att kommunerna endast om synnerliga skäl föreligger kompenserar bortfallet av inkomster genom höjning av kommunalskatten. Jag vill betona att sådana höjningar av kommunalskatterna som mer påtagligt skulle motverka de åtstramande åtgärder jag föreslår inte är samhällsekonomiskt acceptabla. Kommunalskattesatserna har för övrigt nu i allmänhet också nått en sådan höjd att det måste vara utomordentligt svårt att motivera ytterligare höjningar för kommuninvånarna.

Kommunala avgifter tas ut av medborgarna för olika slag av kommunala tjänster. För vissa verksamheter som el-, vatten- och avloppsförsörjning samt renhållning utgör avgifterna den dominerande inkomstkällan och målet bör där vara att uppnå full kostnadstäckning (självkostnad) via avgifterna. Jag är dock medveten om att vissa kommuner har svårt att nå full kostnadstäckning för vatten och avlopp på grund av ogynnsamma geografiska förhållanden. Givetvis måste verksamheten bedrivas effektivt så att kostnaderna och därmed avgifterna inte blir onödigt höga. Jag vill i detta sammanhang erinra om att riksdagen (FiU 1979/80:5) uttalat att huvudprincipen vid kommunala investeringar i byggnader och anläggningar bör vara att de genomförs efter ett upphandlingsförfarande med anbuds konkurrens. Även i andra sammanhang bör ett liknande förfarande kunna bidra till ökad effektivitet och minskade kostnader.

Under senare år har kostnadsutvecklingen på olika industriella områden i allmänhet varit snabbare än tidigare. Detta har ofta medfört en eftersläpning i justeringar av kommunala taxor, vilket lett till en lägre avgiftsfinansieringsgrad eller med andra ord en ökad skattefinansiering av olika verksamheter. Mot denna bakgrund bör det enligt min mening finnas utrymme för en snabbare anpassning av de kommunala taxorna till kostnadsförändringarna. På kollektivtrafikområdet är det angeläget att de nya länshuvudmännen inte inledningsvis sätter taxorna alltför lågt. Det har ofta visat sig svårt att i ett senare skede genomföra en nivåändring på taxorna.

När det gäller det sociala området är det av fördelningspolitiska skäl naturligt att avgifterna ger en lägre täckningsgrad. Emellertid har avgiftsfinansieringsgraden för andra verksamheter än de industriella successivt minskat under senare delen av 1970-talet, från 16 % år 1975 till 13 % år 1980. Enligt

kommunförbundets undersökning beror bl. a. den. år från år successivt sjunkande avgiftsfinansieringsgraden för barnomsorgen och en motsvarande tendens för äldreomsorgen dels på att taxorna ofta ligger på samma nivå i flera år, dels på att när de höjs de inte sätts tillräckligt högt för att kompensera de årliga kostnadsstegringarna. Självfallet måste avgifterna inom den sociala sektorn utformas på ett sådant sätt att dessa tjänster når dem som har det största behovet därav. Enligt min mening kan det dock i ett ansträngt ekonomiskt läge inte vara rimligt att generellt sänka kraven på ersättning från dem som utnyttjar avgiftsbelagd kommunal service.

Kreditmarknaden har under de senaste åren kännetecknats av betydande stramhet också när det gäller utrymmet för kommunsektorns upplåning. Statsmakterna kommer att söka ytterligare begränsa utrymmet. Jag vill här nämna att chefen för ekonomidepartementet nyligen har föreslagit en begränsning av kommunernas och landstingskommunernas rätt att återlåna inbetalda ATP-avgifter till högst 100 milj. kr. Denna ram överstiger den lånevolymsom som faktiskt utnyttjats under senare år. Begränsningen kommer därför knappast att innebära en minskad kommunal upplåning. Med anledning av att det ekonomiska utrymmet för kommunsektorn under kommande år torde bli avsevärt mer begränsat än vad som har varit fallet hittills finns det särskild anledning att noga överväga svårigheterna att klara de kapitaltjänstkostnader som följer redan vid nuvarande nivå på den långfristiga upplåningen. Inriktningen måste enligt min mening vara att så långt möjligt bringa ned behovet av nya lån genom en lägre investeringstakt där det inte är motiverat av affärsmässiga skäl. Min bedömning i dessa frågor, som jag gör efter samråd med chefen för ekonomidepartementet, baseras också på det faktum att lånekostnaderna successivt har stigit genom kortare löptider och högre räntenivåer.

Jag övergår nu till att redovisa de åtgärder som jag föreslår inför år 1982 rörande begränsning av det finansiella utrymmet i kommunsektorn. Jag framhåller i budgetförslaget att de finansiella åtgärder som vidtas för år 1982 till avgörande del bör vara generella till sin karaktär.

Av de åtgärder som jag föreslår avser två de kommunala skatteinkomsterna. Dessa två är av generell karaktär och står för den helt avgörande delen av de samlade åtgärdernas omfattning, nämligen sammanlagt drygt 2,7 miljarder kr. Båda åtgärderna rör såväl landstingskommuner som primärkommuner och kyrkliga kommuner.

För det första bör grundavdraget vid kommunal beskattning höjas från 6 000 kr. till 7 000 kr. vid 1983 års taxering samtidigt som den s. k. särskilda skattereduktionen minskas i motsvarande mån. Därigenom minskar det kommunala skatteunderlaget och motsvarande förstärkning sker av statsbudgeten. Hänsyn härtill bör tas vid beräkning och utbetalning av förskott på kommunalskatt (varmed här avses även landstingsskatt och församlings-skatt) för år 1982 samt vid beräkning av medelskattekraften för år 1982. Härigenom kommer statens utbetalningar av förskott på kommunalskatt och

skatteutjämningsbidrag för år 1982 att reduceras med drygt 1 700 milj. kr., varav drygt 1 600 milj. kr. i kommunalskatt och ca 120 milj. kr. i skatteutjämningsbidrag. Det innebär en motsvarande förstärkning av statsbudgeten redan detta år. Vad gäller den här föreslagna uppjusteringen av grundavdraget vill jag anföra följande. Det inflationsskydd som omfattar den statliga skatteskalen berör även den särskilda statliga skattereduktionen. Denna räknas upp med ett belopp som motsvarar 40 % av den s.k. basenhetens ökning. Till största delen är denna uppräknings motiverad av en önskan att eliminera den progressivitetsskärpning som sker när grundavdraget vid den kommunala taxeringen hålls nominellt oförändrat. Konstruktionen innebär emellertid att kommunsektorn får tillgodoräkna sig en inkomstökning som beror på att realvärdet av grundavdraget urholkas medan staten kompenserar de skattskyldiga för detta. Mitt förslag innebär att justering sker med hänsyn härtill. Jag utvecklar senare denna dag (bilaga 1) förslaget mer i detalj. Jag vill här endast tillägga att i fråga om skatteutjämningsbidragen får förslaget år 1982 till effekt att medelskattekraftens ökning blir långsammare än eljest vore fallet. Till den lagtekniska regleringen av grundavdraget och den särskilda skattereduktionen avser jag att återkomma senare i annat sammanhang. Nu bör beslut fattas endast om den särskilda beräkningen av förskott på kommunalskatt m. m. som skall ske för år 1982.

Den andra åtgärden av stor omfattning i detta sammanhang rör skatteunderlaget från juridiska personer och därmed vid beskattningen likställda skattskyldiga. Jag föreslår att de förskott på kommunalskatt som utbetalas till kommunerna år 1982 baseras på ett skatteunderlag från juridiska personer som är reducerat med 20 %. För år 1982 innebär förslaget såvitt nu kan beräknas att utbetalningarna av förskott blir över 800 milj. kr. mindre än enligt nu gällande regler. Det måste framhållas att stor osäkerhet vidlåder beräkningarna. Förslaget innebär vidare att medelskattekraftens ökning reduceras varvid skatteutjämningsbidragen för år 1982 blir ca 215 milj. kr. lägre än annars vore fallet. Den av mig föreslagna åtgärden i vad avser skatteunderlaget från juridiska personer får alltså en sammanlagd effekt på drygt 1 miljard kr. för år 1982. Jag kommer senare denna dag (bilaga 1) att utveckla mina förslag i denna del. Inom budgetdepartementet utarbetas f. n. en promemoria om översyn av den kommunala beskattningen av juridiska personer. Jag avser att återkomma till frågan om den kommunala beskattningen av juridiska personer efter ytterligare överväganden när detta arbete har avslutats.

Vad gäller effekten av nämnda åtgärder kan konstateras att de slår relativt jämnt med motsvarande ca en krona per skattekrona i reducerad ökning i inkomster sammantaget för de kommuner och landstingskommuner som omfattas av skatteutjämningsystemet. För övriga 25 kommuner och Stockholms läns landstingskommun blir den sammanlagda effekten normalt också av samma storlek. De kommuner och landstingskommuner som får ökade

tillskott via sista steget i skatteutjämningsreformen påverkas naturligtvis inte i lika stor utsträckning.

För de kyrkliga kommunerna föreslår jag att en särskild kompensation skall utbetalas som innebär att inte någon får en reducering av inkomsterna som överstiger 20 öre per skattekrone inkl. effekten av den av riksdagen hösten 1980 beslutade reduceringen av skatteutjämningsbidragen.

Jag övergår nu till att beröra de övriga förslag till åtgärder som tas upp av vederbörande statsråd mer i detalj senare denna dag. Förslagen avser till största delen avveckling av vissa specialdestinerade statsbidrag på skolans område med totalt drygt 50 milj. kr. för helt år (bilaga 2).

Senare denna dag (bilaga 3) kommer chefen för kommundepartementet att föreslå att kriterierna för ersättning till kommun avseende kostnader för räddningstjänst enligt 21 § tredje stycket brandlagen (1974:80) skärps. Ersättning bör utgå för den del av kostnaden som överstiger 2 öre per skattekrone. Vid beräkning av ersättning bör beaktas tillskott av skatteunderlag vid brist på skattekraft.

Jag vill i sammanhanget framhålla att för landstingskommunerna kvarstår viktiga finansieringsfrågor inför år 1982. Det gäller främst storleken på ersättningarna från sjukförsäkringen samt de ekonomiska förhållandena avseende den psykiatriska vården och de skyddade verkstäderna. Dessa frågor är f. n. föremål för förhandlingar i särskild ordning. Jag vill särskilt betona att statens utgångspunkt är att få till stånd avtal som reellt sett inte ökar ersättningen till landstingskommunerna. Verksamheten vid de skyddade verkstäderna övertogs av staten fr. o. m. år 1980. Ersättningen till staten här för behandlas vid förhandlingarna om statens bidrag för den psykiatriska vården. Ett arbete kommer också att inledas med sikte på att ersätta de nuvarande bidragen med ett mer generellt bidrag.

Enligt min mening kommer här föreslagna åtgärder att ge förutsättningar för en betydligt lägre expansionstakt för år 1982 i de kommunala verksamheternas volym än f. n. Jag vill erinra om vad jag i det föregående framhållit om nödvändigheten av att kommuner och landstingskommuner inte genom skattehöjningar eller exempelvis ökad upplåning kompenserar det intäktsbortfall som de av mig föreslagna åtgärderna kommer att leda till. I stället bör åtgärder sättas in på ett aktivt omprövnings- och rationaliseringsarbete. Som jag också framhållit avser jag att efter fortsatta överläggningar med kommunförbunden återkomma till regeringen vad avser förutsättningarna för den kommunala verksamhetens utveckling de närmaste åren och de omprövningsåtgärder som blir erforderliga både från stat och kommun för att den kommunala volymökningen skall kunna hållas inom samhällsekonomiskt acceptabla ramar. Om de här berörda åtgärderna sammantagna visar sig vara otillräckliga för att uppnå det uppsatta volymmålet om ca 1 % för år 1982 avser jag att återkomma till regeringen med förslag till ytterligare åtgärder.

Möjligheterna för enskilda kommuner och landstingskommuner att år

1982 möta de åtgärder som jag har föreslagit i det föregående är naturligtvis olika. Vissa kommuner som är ekonomiskt svaga kan, som jag anförde i budgetförslaget, utsättas för större påfrestningar än andra. Enligt min mening bör dessa särskilt utsatta kommuners förhållanden kunna beaktas vid genomförande av åtgärderna.

I likhet med vad som gäller den särskilda kompensation för år 1981 och vad som skall gälla för år 1982 i fråga om den särskilda kompensation som utlovats till de kyrkliga kommunerna bör regeringen enligt min mening inhämta riksdagens bemyndigande för att inom ramen för extra skatteutjämningsbidrag kunna utge särskild kompensation till kommuner och landstingskommuner. Då de generella åtgärder som föreslås bli vidtagna för år 1982 inte skiljer på ekonomiskt starka och ekonomiskt svaga kommuner föreslås att en ram på 100 milj. kr. sätts av till särskild kompensation för fördelning bland kommuner och eventuellt landstingskommuner som för år 1982 bedöms ha en särskilt svag ekonomisk situation. Vid en sådan bedömning på kort sikt kommer bl.a. likviditeten in i bilden. Bedömningar i detta hänseende bör göras i samband med prövning av ansökningar om extra skatteutjämningsbidrag för att erhålla en samordnad beredning. Vid bedömningen får effekterna av de begränsande åtgärder som föreslås bl. a. ställas mot ökade inkomster via den sista delen av skatteutjämningsreformen. Kyrkliga kommuner som drabbas hårt av de föreslagna åtgärderna bör som jag nämnde i det föregående få särskild kompensation till den del åtgärdernas effekter, inkl. effekterna av den tidigare beslutade minskningen i skatteutjämningsbidragen för år 1982, överstiger 20 öre per skattekrona för den kyrkliga kommunen.

Utöver den särskilda kompensationen bör extra skatteutjämningsbidrag utgå i normal omfattning enligt sedvanliga kriterier.

Jag vill här avslutningsvis framhålla att vissa av de ekonomisk-politiska åtgärder som jag tidigare denna dag i annat sammanhang har lagt fram påverkar den kommunala ekonomin. Jag förordade därvid bl. a. att avdrag för resa till och från arbetet endast skall medges för kostnader som överstiger 1 000 kr. samt att avdrag för resa med egen bil till och från arbetet endast skall medges om tidsvinsten uppgår till minst 2 timmar mot 90 minuter enligt nu gällande regler. Åtgärderna skulle leda till en ökning av det kommunala skatteunderlaget med i storleksordningen 3 miljarder kr. Jag avser att senare i annat sammanhang återkomma med förslag till åtgärder för att neutralisera denna effekt.

Cheferna för budget-, utbildnings- och kommundepartementen anmäler sina förslag till åtgärder. Anförandena och förslagen redovisas i underprotokollen för budget-, utbildnings- och kommundepartementen.

Chefen för budgetdepartementet anför.

Med hänvisning till vad jag och övriga statsråd har anfört hemställer jag att regeringen i en proposition

dels bereder riksdagen att ta del av vad jag nu har anfört om den kommunala ekonomin inför år 1982,

dels förelägger riksdagen vad jag och övriga föredraganden har anfört för de åtgärder eller de ändamål som vi har hemställt om.

Regeringen ansluter sig till föredragandenas överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredragandena har anfört för de åtgärder eller de ändamål som de har hemställt om.

Regeringen beslutar att de anföranden och förslag som redovisas i underprotokollen skall bifogas propositionen som bilagorna 1—3.

Bilaga 1

BUDGETDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1981-02-26

Föredragande: statsrådet Wirtén

Anmälan till proposition om kommunalekonomiska frågor inför år 1982 såvitt avser budgetdepartementets verksamhetsområde**(1) Skatteunderlag och skatteutjämning***Höjning av det kommunala grundavdraget m. m.*

När ett inflationsskydd infördes i fråga om den statliga inkomstskatten (prop. 1977/78:49, SkU 1977/78:14, rskr 1977/78:48, SFS 1977:1070 och 1071) fick frågan om ett inflationsskydd för grundavdragen, som då uppgick till 4 500 kr. vid taxeringen till såväl statlig som kommunal inkomstskatt, anstå till dess ytterligare överväganden rörande kommunernas ekonomi skulle ske på grundval av slutbetänkande från 1976 års kommunalekonomiska utredning.

Sedermera infördes ett indirekt inflationsskydd av grundavdraget (prop. 1978/79:50 bil. 2, SkU 1978/79:19, rskr 1978/79:107, SFS 1978:915). Detta åstadkoms genom en årlig inflationsuppräknings av den särskilda skattereduktion som medges enligt 2 § 5 mom. uppbördslagen (1953:272). Tekniskt innebar reformen att den särskilda skattereduktionen, som uppgick till 400 kr., uttrycktes som 0,4 basenheter minskat med 1 600 kr. Basenheten som ligger till grund för den inflationsskyddade skatteskalen var ursprungligen på 5 000 kr. och uppräknas med hänsyn till förändringar i penningvärdet. Jämfört med ett direkt inflationsskydd av grundavdragen och den särskilda skattereduktionen var den valda metoden fördelaktigare för skattskyldiga med marginalsattesatser under ca 35 % men mindre förmånlig vid högre inkomster.

Under 1970-talets första år hade olika regler tillkommit som inslag i olika skatteomläggningar, vilka avsevärt komplicerade beräkningen av det kommunala skatteunderlaget. Enligt vissa regler skulle staten tillskjuta skatteunderlag samtidigt som vissa skattepliktiga ersättningar, bl. a. sjukpenning, skulle frånräknas. Dessa särregler avskaffades genom beslut år 1979 (prop. 1978/79:95, FiU 1978/79:35, rskr 1978/79:335). För att övergången till de

nya reglerna skulle bli neutral i fråga om kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna höjdes samtidigt grundavdraget vid taxeringen till kommunal inkomstskatt med 1 500 kr. till 6 000 kr., medan den särskilda skattereduktionen, som helt belastar statsbudgeten, sänktes i motsvarande mån. I anslutning härtill avskaffades grundavdraget vid taxeringen till statlig inkomstskatt, vilket påkallade dels en teknisk anpassning av statsskatteskalen, dels en mindre justering av den särskilda skattereduktionen (prop. 1979/ 80:58, SkU 1979/80:20, rskr 1979/80:137, SFS 1979:1156—1162). Den särskilda skattereduktionen utgör sedan dess 0,4 basenheter minskat med 2 000 kr. Den årliga uppräknningen som alltså sker med 40 % av basenhetens ökning motsvarar mer än väl ett direkt inflationsskydd av det kommunala grundavdraget och den särskilda skattereduktionen.

Det indirekta inflationsskyddet innebär att kommunsektorn tillförs ett ökat skatteunderlag genom att grundavdragets reala värde minskar, medan de skattskyldiga kompenseras för detta av staten. I ett läge där det är angeläget att begränsa det finansiella utrymmet i kommunsektorn och förstärka statsbudgeten måste denna överföring av skatteinkomster från staten till kommunsektorn motverkas. Därför bör nu en ytterligare höjning ske av det kommunala grundavdraget med 1 000 kr. till 7 000 kr. och en motsvarande minskning av den särskilda skattereduktionen genomförs.

Grundavdrag tillkommer fysiska personer, som har vistats i riket under hela eller någon del av beskattningsåret. Om vistelsen inte har varat hela året eller om den skattskyldige har uppburit sjöinkomst reduceras grundavdraget. I vissa fall kan även dödsbon få grundavdrag. Ett särskilt grundavdrag om 2 000 kr. gäller för vissa ideella föreningar. Den förut angivna höjningen berör inte detta avdrag.

Höjningen av det kommunala grundavdraget kan tillämpas först fr. o. m. 1983 års taxering (inkomståret 1982). Denna ligger till grund för utbetalning av förskott av kommunalskattemedel under år 1984 samt slutlig avräkning under samma år mot de förskott som har utbetalats under år 1982. Dessa förskott skall i sin tur beräknas på grundval av 1981 års taxering. För att åtgärderna skall få effekt på kommunsektorns finansiella utrymme redan år 1982 krävs därför att en särskild justering av förskottet sker med hänsyn till höjningen av grundavdraget. I annat fall kommer också reformen att på ett olyckligt sätt slå igenom med dubbel effekt år 1984. I och för sig gäller det samma om de förskott som skall utbetalas under år 1983 och jag avser att i ett senare sammanhang ta upp denna fråga. Den särskilda beräkningen innebär således att underlaget skall reduceras till vad som skulle följa av ett grundavdrag på 7 000 kr. Härvid bör dock av administrativa skäl en viss förenkling och schablonisering kunna göras. Bl. a. bör man kunna bortse från de fåtaliga fall där grundavdrag skall utgå endast för en del av året eller utnyttjas i annan kommun än hemortskommunen.

Frågan om den kommunala beskattningen av juridiska personer togs upp i företagskatteberedningens slutbetänkande (SOU 1977: 86) och behandlades

även av 1976 års kommunalekonomiska utredning (SOU 1977:78). Frågan har därefter, som tidigare har redovisats i prop. 1979/80:90 om kommunalekonomiska frågor inför år 1981, tagits upp till fortsatt utredning inom regeringskansliet. Vid sin behandling av propositionen uttalade finansutskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande (FiU 1979/80:25, rskr 1979/80:287) att det var angeläget att frågan om de juridiska personernas kommunala beskattning snarast får en lösning eftersom den hänger samman med den fortsatta utjämnings i skattehänseende mellan de olika kommunerna.

Utredningsarbetet är ännu inte avslutat och jag är därför inte beredd att nu göra några uttalanden om hur dessa frågor på längre sikt bör lösas. I den aktuella situationen finner jag det emellertid lämpligt att låta begränsningen av kommunsektorns finansiella utrymme till viss del åstadkommas genom en schablonmässig reduktion av skatteunderlaget från juridiska personer. I första hand bör beslut nu fattas om att detta skall ske vid beräkning av förskott på kommunalskattemedel m. m. under år 1982. Jag vill emellertid understryka att den indragning av medel från kommunsektorn detta innebär är avsedd att vara definitiv, dvs. någon återbetalning i samband med slutavräkningen är inte aktuell. Minskningen bör uppgå till 20 % av underlaget.

Sammanfattningsvis innebär förslagen att det förskott på kommunalskatt, landstingsskatt och församlingsskatt som skall utbetalas under 1982 skall beräknas på ett underlag justerat dels med hänsyn till en höjning av det kommunala grundavdraget från 6 000 kr. till 7 000 kr., dels genom att 20 % av de beskattningsbara inkomsterna från juridiska personer och därmed vid beskattningen jämställda skattskyldiga frånräknats. Bestämmelser härom bör tas in i en särskild lag. Inom budgetdepartementet har upprättats förslag till lag som bör fogas till protokollet i detta ärende (bilaga 1.1). Jag avser att senare i annat sammanhang återkomma med förslag till lagteknisk reglering av höjningen av grundavdraget och minskningen av den särskilda skattereduktionen samt angående den kommunala beskattningen av juridiska personer.

Skatteutjämningsbidragen

Skatteutjämningsystemet syftar till att utjämna de stora skillnader som finns mellan enskilda kommuner, landstingskommuner resp. kyrkliga kommuner i fråga om skattekraft och kostnader för bedrivande av kommunal verksamhet. Bidragssystemet är ett av de främsta medlen för att skapa förutsättningar för en i möjligaste mån likvärdig kommunal service i olika delar av landet.

Riksdagen beslutade våren 1979 (prop. 1978/79:95, FiU 1978/79:35, rskr 1978/79:335, SFS 1979:362) om en omfattande reformering av skatteutjämningsystemet. Då reformen innebar en kraftig ökning av de bidragsmedel som genom skatteutjämningsystemet överförs till den kommunala sektorn uppdelades genomförandet i etapper. För år 1980 fick kommuner och landstingskommuner i princip tillgodoräkna sig hälften av de ökade tillskott

av skatteunderlag som tillkommer dem enligt det reformerade skatteutjämningsystemet jämfört med de regler som tillämpades för år 1979. Genom beslut av riksdagen våren 1980 (prop. 1979/80:90, FiU 1979/80:25, rskr 1979/80:287, SFS 1980:340) uppdelades det andra steget i skatteutjämningsreformen med hälften år 1981 och hälften år 1982. Under år 1982 fullföljs alltså reformen, som innebär en väsentlig förbättring i utjämnings- av de ekonomiska förutsättningarna mellan kommuner resp. landstingskommuner.

Utjämnings förbättrades i det nya systemet genom att antalet skattekraftsklasser utökades från sex till tolv, med intervaller om endast 3 % av medelskattekraften mot tidigare 5 eller 10 %. Denna förfinade indelning i skattekraftsklasser baserades på de kostnadskalkyler och särskilda bedömningar som kommunalekonomiska utredningen (KEU 76) gjorde över det geografiska lägets betydelse för varje kommun och landstingskommun samt bebyggelsestrukturens inverkan på de enskilda kommunernas kostnader. Den grundgaranti som tillförsäkras kommuner och landstingskommuner enligt den i lagen (1979:362) om skatteutjämningsbidrag gjorda inplaceringen i skattekraftsklasser kompletteras med tillägg eller avdrag på grund av åldersstrukturen i kommunerna resp. landstingskommunerna. Dessutom utgår tillägg till kommuner med snabb befolkningsminskning. Dessa tillägg och avdrag beräknas årligen av statistiska centralbyrån och anges liksom grundgarantin i procent av medelskattekraften.

Genom att nivån för garanterad skattekraft genomgående har höjts ökar överföringen av medel från staten till den kommunala sektorn kraftigt på grund av reformen. Grundgarantin i den lägsta skattekraftsklassen i det nya systemet utgör således 103 % av medelskattekraften mot 95 % i det bidragssystem som gällde före år 1980. I den högsta skattekraftsklassen gäller en grundgaranti på 136 % av medelskattekraften mot tidigare 130 %. Till ökningen bidrar även två spärregler. Den ena spärregeln innebär att avdrag för gynnsam åldersstruktur inte får medföra att den tillförsäkrade skattekraften i något fall kommer att understiga 100 % av medelskattekraften. Enligt den andra spärregeln får inte heller den tillförsäkrade skattekraften understiga den garanti som gällde för år 1979, ökad med tre procentenheter.

För år 1981 får kommuner och landstingskommuner ordinarie skatteutjämningsbidrag med tillsammans 8 048 milj. kr. Detta innebär en ökning med 1 566 milj. kr. jämfört med år 1980 och 3 569 milj. kr. jämfört med år 1979. I 1979 års skatteutjämningsbidrag ingår då 711 milj. kr. som härrör sig från ökningen av det garanterade skatteunderlaget med två procentenheter enligt förordningen (1978:875) om särskilt statsbidrag till kommuner och landstingskommuner under år 1979.

Kommunerna har därutöver beviljats extra skatteutjämningsbidrag med 115 milj. kr. för år 1979 samt 96 resp. 98 milj. kr. för åren 1980 och 1981. För år 1981 utgår dessutom i form av extra skatteutjämningsbidrag särskild kompensation till kommuner och landstingskommuner för att sista hälften av skatteutjämningsreformen fördelades på två år med 95 resp. 33 milj. kr.

Skatteutjämningsbidragen för år 1981 motsvarar en kommunal skattesats på 3:29 kr. per skattekrona (skr.) i genomsnitt för landet eller drygt 1 000 kr./invånare. I förhållande till år 1980 har reformen inneburit ökade bidrag motsvarande 34 öre/skr. och i förhållande till 1979 101 öre/skr. För att ge en bild av reformens betydelse för olika delar av landet redovisas i följande tabell hur bidragen fördelar sig länsvis under åren 1979 och 1981. De extra skatteutjämningsbidragen inkl. den särskilda kompensationen för år 1981 ingår i bidragssummorna liksom skatteutjämningsbidragen till de kyrkliga kommunerna, som inte har berörts av reformen.

Länsvis fördelning av skatteutjämningsbidrag åren 1979 och 1981

Län	1979 ^a		1981		Kr./inv.	Förändring till 1981		
	Milj. kr.	Kr./skr.	Milj. kr.	Kr./skr.		Totalt Milj. kr.	P.g.a. reformen Milj. kr.	Kr./skr.
Stockholms	87,3	0:18	220,3	0:37	144	133,0	146,4	0:24
Uppsala	64,9	1:16	149,1	2:12	612	84,2	61,5	0:87
Södermanlands	66,5	1:13	189,8	2:61	752	123,3	103,1	1:42
Östergötlands	121,7	1:32	360,6	3:18	918	238,9	188,5	1:66
Jönköpings	131,6	1:90	278,9	3:25	920	147,3	143,1	1:67
Kronobergs	100,6	2:61	230,8	4:84	1 329	130,2	103,6	2:17
Kalmar	209,9	4:04	420,3	6:55	1 739	210,4	162,6	2:53
Gotlands	135,7	12:00	166,1	11:59	3 001	30,4	3,7	0:26
Blekinge	115,5	3:42	237,5	5:70	1 546	122,0	95,3	2:29
Kristianstads	168,0	2:76	372,8	4:93	1 330	204,8	151,1	2:00
Malmöhus	97,7	0:52	263,2	1:13	354	165,5	154,3	0:67
Hallands	115,0	2:27	230,3	3:63	997	115,3	88,2	1:39
Göteborgs och Bohus	160,5	0:87	253,5	1:12	356	93,0	71,5	0:32
Älvsborgs	238,5	2:52	485,5	4:14	1 141	247,0	193,4	1:65
Skaraborgs	184,3	3:16	389,6	5:41	1 445	205,3	144,5	2:01
Värmlands	240,6	3:74	435,7	5:47	1 533	195,1	142,7	1:79
Örebro	61,8	0:94	256,1	3:20	933	194,3	165,4	2:06
Västmanlands	44,8	0:71	115,7	1:49	446	70,9	56,5	0:73
Kopparbergs	200,6	3:10	399,7	4:98	1 393	199,1	141,0	1:76
Gävleborgs	253,4	3:73	425,5	5:09	1 447	172,1	101,3	1:21
Västernorrlands	368,6	5:85	496,2	6:35	1 851	127,6	66,1	0:85
Jämtlands	349,4	11:95	468,9	12:64	3 474	119,5	52,1	1:40
Västerbottens	474,8	8:66	624,1	9:11	2 560	149,3	24,4	0:36
Norrbottens	728,1	11:63	942,2	12:32	3 528	214,1	19,6	0:26
Summa	4 719,6	2:28	8 412,6	3:29	1 011	3 693,0	2 579,8	1:01

^a Inkl. den förhöjning med två procentenheter som hänförs sig till 1979 års särskilda statsbidrag.

Den största betydelsen har skatteutjämningsbidragen för Gotland och de fyra nordligaste länen. Som framgår av tabellen motsvarar bidragen för år 1981 en kommunal skattesats på 12:64 kr./skr. i Jämtlands län, 12:32 kr./skr. i Norrbottens län och 11:59 kr./skr. i Gotlands län. I kronor per invånare utgör bidragen i de nämnda tre länen 3 474 resp. 3 528 och 3 001. Minst betydelse — sett med länet som enhet — har skatteutjämningsystemet för Stockholms län, där bidragen motsvarar 0:37 kr./skr. och 144 kr. per invånare.

De södra och mellersta delarna av landet får de största bidragsökningarna genom reformen. För år 1981, då reformen är genomförd till tre fjärdedelar, får således Kalmar, Blekinge och Kronobergs län bidragsökningar som motsvarar resp. 2:53, 2:29 och 2:17 kr./skr. i förhållande till 1979 medan ökningarna för Stockholms, Gotlands samt Göteborgs och Bohus län stannar vid resp. 0:24, 0:26 och 0:32 kr./skr. Bidragsökningarna i de fyra nordligaste länen uppgår till mellan 0:26 kr./skr. för Norrbottens län och 1:40 kr./skr. för Jämtlands län.

Fullföljandet av skatteutjämningsreformen år 1982 beräknas öka de ordinarie skatteutjämningsbidragen med inemot 2 miljarder kr. jämfört med år 1981. Härav hänför sig 965 milj. kr. till själva reformen medan ca 1 miljard kr. beror på skatteunderlagets utveckling. Jag anser det angeläget att genomföra skatteutjämningsreformen för att minska skillnaderna i ekonomiska förutsättningar mellan enskilda kommuner och landstingskommuner. Statsfinanserna tillåter emellertid inte ökade transfereringar till kommunsektorn. Jag har i det föregående föreslagit åtgärder som minskar kommunsektorns intäkter mer än vad skatteutjämningsbidragen ger i ökning. Dessa åtgärder är av generell natur och drabbar i stort sett alla kommuner och landstingskommuner lika.

Det skatteunderlag på vilket förskott av kommunalskatt beräknas för år 1982 minskas genom höjning av grundavdraget med 1 000 kr. och genom att skatteunderlaget från juridiska personer reduceras med 20 %. Skatteutjämningsbidragen för år 1982 skall också grundas på en medelskattekraft, som beräknas på det genom åtgärderna minskade skatteunderlaget. Skatteutjämningsbidraget beräknas härigenom bli ca 335 milj. kr. lägre än vad det annars skulle ha blivit. Reglerna härom bör tas in i den förutnämnda särskilda lagen.

Som jag senare skall redovisa i samband med behandlingen av anslaget Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m. m. för budgetåret 1981/82 beräknas de totala skatteutjämningsbidragen för år 1982 inkl. extra skatteutjämningsbidrag uppgå till 9 760 milj. kr. Den kraftiga ökningen av skatteutjämningsbidragen under senare år framgår av följande sammanställning över bidragsutvecklingen fr. o. m. år 1976.

Skatteutjämningsbidrag^a till den kommunala sektorn åren 1976—1982 (milj. kr.)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Kommuner	1 638	1 949	2 279	2 820	3 889	4 792	5 557
Landstingskommuner	916	1 092	1 357	1 774	2 689	3 482	4 115
Kyrkliga kommuner	108	113	119	125	131	138	88
Summa	2 662	3 154	3 755	4 719 ^b	6 709	8 412	9 760

^a Inkl. extra skatteutjämningsbidrag.

^b Inkl. den förhöjning med två procentenheter, som hänför sig till 1979 års särskilda statsbidrag till kommuner och landstingskommuner.

Med hänvisning till det anförda hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att antaga förslaget till lag om särskilda grunder för beräkning av förskott på kommunalskatt m. m. och av skatteutjämningsbidrag år 1982.

(2) Anslagsfrågor för budgetåret 1981/82

ÅTTONDE HUVUDTITELN

D. Bidrag och ersättningar till kommuner

D 2. Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m. m.

1979/80 Utgift	5 353 048 201
1980/81 Anslag	7 474 000 000
1981/82 Förslag	9 086 000 000

I prop. 1980/81:100 (bil. 11 s. 69) har regeringen föreslagit riksdagen att, i avvaktan på särskild proposition i ämnet, till Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m. m. beräkna ett förslagsanslag av 9 334 000 000 kr. Jag anholder nu att få ta upp denna fråga.

Skatteutjämningsbidrag utgår till kommuner, landstingskommuner och kyrkliga kommuner. Jag har tidigare redogjort för indelningen i skattekraftsklasser i det reformerade skatteutjämningsystem som började tillämpas fr. o. m. år 1980 och som är helt genomfört fr. o. m. år 1982. Genom klassindelningen anges den grundgaranti som gäller för kommuner och landstingskommuner.

Grundgarantin kompletteras med hänsyn till kommunernas och landstingskommunernas åldersstruktur. De kommunala verksamheter som omfattas av åldersstrukturfaktorn är pensionärsservice, grundskola, förskola, barnomsorg, statskommunala bostadsbidrag och kommunala bostadstillägg

till folkpension (KBT). Åldersstrukturens inverkan på sjukvårdskostnaderna beaktas för landstingskommunerna och de landstingsfria kommunerna.

Relativt sett höga kostnader på grund av åldersstrukturen ger tillägg till grundgarantin medan kommuner och landstingskommuner med relativt sett låga kostnader i detta avseende får vidkännas avdrag. Kommuner med snabb befolkningsminskning får dessutom tillägg. Kostnadsskillnader på grund av åldersstruktur liksom i förekommande fall kostnader för snabb befolkningsminskning räknas fram årligen och omvandlas till hela procent av medelskattekraften.

Vid fastställandet av den totalgaranti, som erhålls genom att grundgarantin kompletteras med tillägg och avdrag för åldersstruktur och eventuellt tillägg för befolkningsminskning, gäller två spärregler som jag tidigare har redogjort för.

Enligt lag (1977:1094) om skatteutjämning i Stockholms läns landstingskommun har Stockholms läns landstingskommun lämnat skatteutjämningsbidrag till kommuner i Stockholms län fr. o. m. år 1979. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1978 och gäller till utgången av år 1981. I prop. 1980/81:75 föreslås att den skall få fortsatt giltighet till utgången av år 1984. En särskild utredare (Kn 1980:01) prövar dels frågan om en mer permanent möjlighet till inomregional skatteutjämning i Stockholms län, dels frågan om en motsvarande möjlighet bör införas för andra län.

Jag vill i detta sammanhang nämna att i prop. 1978/79:95 om den kommunala ekonomin betonades att det var nödvändigt att förbättra underlaget inför en framtida översyn av skatteutjämningsystemet. Med anledning härav har med stöd av regeringens bemyndigande den 20 december 1979 en särskild utredare tillkallats (kommunala grundgarantiutredningen, B 1980:02) med uppdrag att utveckla statistik och kalkylmetoder för grundgarantin (Dir. 1979:149).

De kyrkliga kommunerna omfattas inte av skatteutjämningsreformen. Dessa får samma skatteutjämningsbidrag i kronor räknat som under år 1973 men med en årlig uppräkningsom 5 % av närmast föregående års bidragsbelopp. För år 1982 skall dock enligt riksdagens beslut (prop. 1980/81:20, FiU 1980/81:13, rskr 1980/81:88, SFS 1980:1031) bidragsbeloppen minska med 40 % jämfört med vad som utgår år 1981. Bidragsbelopp som understiger 5 000 kr. skall vidare inte utbetalas år 1982. För att förhindra att någon kyrklig kommun drabbas oskäligt hårt av reduceringen skall enligt riksdagens beslut särskild kompensation ges inom ramen för extra skatteutjämningsbidrag.

Den föreslagna minskningen av det skatteunderlag på vilket förskott på kommunalskatt beräknas för år 1982 berör även de kyrkliga kommunerna. Dessa drabbas således av dels minskade skatteintäkter, dels kraftigt reducerade skatteutjämningsbidrag och får därför bära förhållandevis större inkomstbortfall än kommuner och landstingskommuner. Jag föreslår därför att det skydd mot alltför stort bortfall av inkomster för de kyrkliga kommunerna

som riksdagen beslutade om i samband med reduceringen av skatteutjämningsbidragen även skall omfatta effekterna av nu föreslagna åtgärder. Det samlade bortfallet år 1982 av dels skatteutjämningsbidrag jämfört med 1981 års bidrag, dels skatteintäkter på grund av nu föreliggande förslag får således inte för någon kyrklig kommun överstiga 20 öre/skr. Härmed avses att inkomstbortfallet för församling, i förekommande fall, inkl. församlingens andel av motsvarande bortfall för pastorat eller annan kyrklig samfällighet, vari församlingen ingår, inte får överstiga 20 öre/skr. räknat på församlingens skatteunderlag. Bidragsbortfall utöver denna gräns kompenseras helt med extra skatteutjämningsbidrag. Beräkningarna skall göras på det skatteunderlag och den skattesats som ligger till grund för 1981 års budget. I flerförsamlingspastorat och annan kyrklig samfällighet som har beskattningsrätt fördelas kompensationen i förhållande till inkomstbortfallen. Den särskilda kompensationen beräknas totalt uppgå till 6 milj. kr.

Sammantaget innebär detta att skatteutjämningsbidragen (ordinarie och extra) till kyrkliga kommuner beräknas minska från 138 milj. kr. år 1981 till 88 milj. kr. år 1982. I sammanhanget bör nämnas att chefen för kommundepartementet med stöd av regeringens bemyndigande den 18 december 1980 har tillkallat en särskild utredare (Dir. 1980:91) för att utreda frågan om kyrkofondens användning för ekonomisk utjämning mellan kyrkliga kommuner m. m.

Vid sidan av det ordinarie skatteutjämningsbidraget kan regeringen också besluta om extra skatteutjämningsbidrag efter prövning från fall till fall. Den allmänna kommunalekonomiska situationen hos den sökande kommunen är en utgångspunkt vid denna prövning. Syftet med det extra bidraget är att täcka brister i det ordinarie skatteutjämningsystemet och ge stöd till de kommuner som av olika skäl har kommit i ekonomiska svårigheter. Vissa omständigheter som har påtalats under förarbetena till skatteutjämningsreformen anser jag bör särskilt beaktas under de närmaste åren vid beviljande av extra skatteutjämningsbidrag. Således kan några kommuner särskilt missgynnas av att ett antal specialdestinerade statsbidrag avvecklas i samband med att reformen genomförs eller genom de ändrade reglerna för KBT och statskommunala bostadsbidrag. Vissa kommuner har speciellt höga kostnader för invandrare, andra på grund av stora hyresförluster i kommunala och allmännyttiga bostadsföretag och några till följd av snabb befolkningsökning.

Jag har tidigare denna dag anfört att vissa kommuner som är ekonomiskt svaga kan utsättas för större påfrestningar än andra i samband med de åtgärder som jag föreslår för att begränsa det finansiella utrymmet i kommunsektorn. Då de föreslagna åtgärderna är av generell natur och i stort sett drabbar alla kommuner och landstingskommuner lika har jag föreslagit att särskild kompensation skall ges inom ramen för extra skatteutjämningsbidrag till de kommuner och eventuellt landstingskommuner som för år 1982 bedöms ha en särskilt svag ekonomisk situation. Vid denna bedömning bör bl. a. hänsyn

tas till ökade inkomster genom det sista steget i skatteutjämningsreformen. Till denna särskilda kompensation föreslås att 100 milj. kr. anvisas. Jag räknar med i stort sett oförändrad nivå, 100 milj. kr., för de extra skatteutjämningsbidrag som prövas i sedvanlig ordning eftersom det i nuläget är svårt att överblicka hur stort behovet blir därvidlag. Bidragsramen för extra skatteutjämningsbidrag, inkl. de särskilda kompensationerna till kommuner, landstingskommuner och kyrkliga kommuner som jag här har föreslagit, skulle därmed uppgå till 206 milj. kr.

Ansökan om extra skatteutjämningsbidrag skall inges senast den 31 mars året före bidragsåret enligt lagen (1979:362) om skatteutjämningsbidrag. Med hänsyn till att de särskilda kompensationerna till dels kyrkliga kommuner, dels kommuner och landstingskommuner som jag föreslår utgör en speciell form av extra bidrag av engångskaraktär bör dessa bidrag kunna beviljas utan ansökan.

Jag övergår nu till beräkningen av anslaget för budgetåret 1981/82. Medelsbehovet under detta budgetår avser bidrag som utbetalas under andra hälften av år 1981 och första hälften av år 1982. Storleken av de beslutade skatteutjämningsbidragen för år 1981 och beräknade bidrag för år 1982 framgår av följande sammanställning.

Skatteutjämningsbidrag åren 1981 och 1982 (milj. kr.)

	1981	1982
Kommuner	4 598	5 357
Landstingskommuner	3 450	4 115
Kyrkliga kommuner	138	82
Extra skatteutjämningsbidrag	226 ^a	206 ^b
Summa	8 412	9 760

^a Inkl. särskild kompensation med 128 milj. kr.

^b Inkl. särskild kompensation med 106 milj. kr.

Ordinarie skatteutjämningsbidrag uppgår under år 1981 till sammanlagt 8 186 milj. kr. Bidragen under år 1982 är beroende av den fortsatta utvecklingen av skatteunderlaget och av de kommunala skattesatserna för samma år. De åtgärder, som jag tidigare denna dag har föreslagit beträffande det skatteunderlag på vilket förskott på kommunalskatt beräknas för år 1982, påverkar också som jag har redogjort för i det föregående den medelskattekraft som ligger till grund för 1982 års skatteutjämningsbidrag i minskande riktning. Vidare är skatteutjämningsbidraget för år 1982 avhängigt de skattekraftsgarantier för kommuner och landstingskommuner som framkommer vid omräkning under sommaren 1981 av åldersstrukturfaktorerna. Kostnaderna kan alltså inte nu beräknas med säkerhet. Om man utgår från 1981 års skattesatser och antar en viss höjning av skatteunderlaget samt att åldersstrukturen m. m. i kommuner och landstingskommuner är desamma som för

år 1981 kan de sammanlagda bidragen för år 1982 beräknas till 9 760 milj. kr. Hälften av beloppen för resp. kalenderår 1981 och 1982, 9 086 milj. kr. utbetalas under budgetåret 1981/82. Jag förordar att anslaget förs upp med detta belopp.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. bemyndiga regeringen att utge särskild kompensation till kommuner, landstingskommuner och kyrkliga kommuner för år 1982 i enlighet med vad jag har förordat,
2. till *Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m. m.* för budgetåret 1981/82 anvisa ett förslagsanslag av 9 086 000 000 kr.

Bilaga 1.1

Förslag till

**Lag om särskilda grunder för beräkning av förskott på kommunal-
skatt m. m. och av skatteutjämningsbidrag år 1982**

Härigenom föreskrivs följande.

Vid bestämning av det förskott på kommunalskatt, landstingsskatt och församlingsskatt enligt 4 § lagen (1965:269 med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m. m. och 84 § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse som skall utbetalas under år 1982 samt av skatteunderlag för bidragsåret 1982 enligt lagen (1979:362) om skatteutjämningsbidrag skall beräkningen grundas på ett justerat skatteunderlag enligt följande.

Antalet skatte kronor och skatteören enligt taxeringsnämndens beslut vid 1981 års taxering skall omräknas till det antal som kan beräknas ha påförts, om grundavdraget enligt 48 § 2 mom. första stycket kommunalskattelagen (1928:370) hade uppgått till 7 000 kronor vid nämnda taxering. Vidare skall endast 80 procent av de skatte kronor och skatteören som har påförts andra skattskyldiga än sådana som avses i 10 § 1 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt medräknas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1981.

Bilaga 2

UTBILDNINGSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regerings­sammanträde
1981-02-26

Föredragande: statsrådet Wikström

Anmälan till proposition om kommunalekonomiska frågor inför år 1982 såvitt avser utbildningsdepartementets verksamhetsområde

Riksdagen har under de senaste åren vid ett flertal tillfällen förelagt förslag om inordnande av vissa specialdestinerade statsbidrag i annan statlig bidragsgivning, främst skatteutjämnings­systemet. Förändringarna har inneburit en avsevärd administrativ avlastning såväl för staten som för kommunerna.

I det följande kommer jag efter samråd med statsrådet Mogård att föreslå slopande av eller förenklingar i fråga om ytterligare ett antal specialdestinerade statsbidrag.

(1) Bidrag till driften av gymnasieskolor

I förordningen (1966:115) om statsbidrag till driftkostnader för viss kommunal utbildning (1966 års statsbidragsförordning, omtryckt 1977:490) finns bestämmelser om statsbidrag till kommuner och landstingskommuner för driften av bl. a. gymnasieskolor. Enligt 11 § utgår *statsbidrag till avlöningskostnader för s. k. pedagogisk stödpersonal* (bibliotekspersonal, biträden åt lärare och institutionstekniker). Bidraget är så konstruerat att det utgår med visst belopp för varje klass i årskurs 1 på två-, tre- eller fyraårig teoretisk linje (utom musiklinje). Vidare utgår visst belopp för varje gymnasieskolenhet som omfattar en eller flera årskurser av två- eller fyraårig teknisk linje samt ett visst belopp för vissa grenar i årskurs 4 av fyraårig teknisk linje vid en sådan skolenhet. För budgetåret 1981/82 beräknas kostnaderna uppgå till drygt 30 milj. kr.

Bidraget avser ej statligt löner reglerad personal. Det har ingen motsvarighet på grundskoleområdet.

Enligt min mening bör detta specialdestinerade statsbidrag upphöra fr. o. m. den 1 januari 1982.

Jag vill i sammanhanget erinra om att kommuns och landstingskommuns skyldigheter på biblioteksområdet regleras i skolförordningen (1971:235, omtryckt 1979:717). Enligt 2 kap. 24 § skolförordningen skall en skolenhet i

vilken ingår gymnasieskola eller grundskola ha bibliotek och annan utrustning som behövs för en tidsenlig utbildning.

Skolöverstyrelsen har våren 1966 (ASÖ 1965/66:39) publicerat riktlinjer för tillgång på bl. a. bibliotekspersonal, biträdespersonal och institutionstekniker vid gymnasium och fackskola. Då det specialdestinerade statsbidraget för pedagogisk stödpersonal nu föreslås upphöra bör statliga riktlinjer för tillgång på personal av nämnda kategorier inte finnas.

Liksom f. n. bör statsbidrag till avlöningskostnader för pedagogisk stödpersonal även i fortsättningen utgå till riksinternatskolor och Bergsskolan i Filipstad.

Jag övergår nu till att behandla frågan om *statsbidrag till vissa kostnader för utbildningar på bl. a. skogsbruks-, jordbruks- och trädgårdsnäringens område.*

1966 års statsbidragsförordning omfattar inte utbildningar på sådana linjer och specialkurser i gymnasieskolan som avser jordbruk, skogsbruk eller trädgårdsnäring. Inte heller inbegrips specialkurs som anordnas vid landstingskommuns gymnasieskola och som avser utbildning för husligt arbete.

Statsbidrag till utbildningar på linjer och specialkurser som avser jordbruk, trädgårdsnäring eller husligt arbete utgår till landstingskommun och kommun som är huvudman för sådana utbildningar enligt förordningen (1963:493) om statsbidrag till driftkostnader för tvåårig jordbrukslinje, tvåårig trädgårdslinje och vissa specialkurser i gymnasieskolan, m. m. (omtryckt 1980:712). Föreskrifterna i denna förordning gäller även för sådan huvudman för lanthushållsskola, som regeringen har förklarat berättigad till statsbidrag.

Enligt förordningen utgår statsbidrag till kostnader för avlöningsförmåner för rektor och ordinarie lärare samt, i den omfattning som skolöverstyrelsen bestämmer, avlöningsförmåner för extra ordinarie och extra lärare, timlärare och pensionsavgångna lärare (avlöningsbidrag) samt avgifter för rektor och lärare enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (avgiftsbidrag). Avlöningsbidrag lämnas, med vissa undantag, med belopp som motsvarar kostnaderna för de avlöningsförmåner som skall utgå enligt de anställnings- eller arbetsvillkor som gäller för tjänsten enligt kollektivavtal eller annan föreskrift. Avgiftsbidrag utgår med belopp som motsvarar den socialförsäkringsavgift för sjukförsäkring, folkpensionering och försäkring för tilläggspension som skolan har att erlägga enligt lagen om allmän försäkring. Avgiftsbidraget innebär full kostnadstäckning till skillnad från vad som gäller beträffande utbildningar på vilka 1966 års statsbidragsförordning är tillämplig.

Vad angår gymnasieskolans tvååriga skogsbrukslinje och specialkurser inom skogsbrukets område gäller f. n. förordningen den 11 december 1980 om statsbidrag till skogsbrukets yrkesutbildning för tiden den 1 januari — den 30 juni 1981. Denna förordning innebär att 1966 års statsbidragsförordning skall tillämpas i fråga om statsbidrag till lönekostnader. Vad gäller statsbidrag till socialförsäkringsavgifter innebär 1980 års förordning en för bi-

dragstagaren fördelaktigare reglering än vad som gäller för de utbildningar som omfattats av 1966 års förordning.

Enligt min mening bör enhetliga statsbidragsbestämmelser gälla för driften av kommuners och landstingskommuners gymnasieskolor. Därför bör 1966 års statsbidragsförordning få omfatta all utbildning inom gymnasieskolan med kommun eller landstingskommun som huvudman.

F. n. rekvideras och utbetalas statsbidragen till bl. a. utbildningarna på jordbruks- och trädgårdsnäringsens områden i efterskott efter budgetårets utgång. Förändringen innebär således att statsbidraget till dessa utbildningar kommer, i likhet med vad som gäller gymnasiala utbildningar i övrigt, att utbetalas månadsvis.

De förändringar jag har förordat bör enligt min mening gälla fr. o. m. den 1 juli 1981.

Mitt förslag innebär att statsbidraget till kostnaden för socialförsäkringsavgifter för de berörda utbildningarna bör minska med närmare 6 milj. kr.

Mina förslag omfattar inte sådan privat huvudman för lanthushållsskola som regeringen förklarat berättigad till statsbidrag.

(2) Bidrag till byggnadsarbeten inom skolväsendet m. m.

Statsbidrag till kostnader för anskaffande eller förhyrande av lokaler för elevhem avsedda för bl. a. elever i gymnasieskolan samt för anskaffande av inredning och inventarier i sådana elevhem utgår till kommun och landstingskommun enligt förordningen (1979:452) om statsbidrag till vissa elevhem.

Statsbidrag till kostnader för anskaffande av lokaler för elevhem utgår i förhållande till ett bidragsunderlag. Detta skall bestämmas på grundval av de beräknade kostnaderna. Bidrag utgår med hälften av bidragsunderlaget. Om särskilda skäl föreligger får efter medgivande av regeringen bidrag utgå med högst tre fjärdedelar av bidragsunderlaget. I vissa fall får bidrag till anskaffande av elevhem även omfatta bidrag till kostnader för anskaffande av inredning och inventarier. Statsbidrag till kostnader för förhyrande av lokaler för elevhem utgår med hälften av de beräknade hyreskostnaderna.

Det totala statsbidrag som utgår för ifrågavarande ändamål beräknas för budgetåret 1981/82 uppgå till ca 8 milj. kr. varav ca 7,5 milj. kr. beräknas utgå till landstingskommunerna.

Jag anser att bidraget har mycket ringa betydelse för landstingskommunernas ekonomi. Det bör därför kunna upphöra fr. o. m. den 1 juli 1982 såvitt avser landstingskommunerna.

(3) Bidrag till undervisningsmateriel inom gymnasieskolan m. m.

Statsbidrag till kostnader för anskaffande eller förhyrande av första uppsättningen stadigvarande undervisningsmateriel för gymnasieskola och kom-

munal högskoleutbildning utgår till kommun och landstingskommun enligt förordningen (1980:714) om statsbidrag till kostnader för hörselteknisk utrustning m. m. inom viss kommunal utbildning.

Statsbidrag lämnas med 50 % av den beräknade kostnaden. Uppgår den beräknade kostnaden för vissa linjer och specialkurser för en klass under hela utbildningen på linjen eller specialkursen till mer än 500 000 kr. lämnas bidrag dock med 75 %.

Vid inbyggd utbildning lämnas dock inte statsbidrag till kostnader för anskaffande eller förhyrande av materiel för den undervisning som är förlagd till arbetsställe utom skolan.

Det totala statsbidrag som utgår för ifrågavarande ändamål beräknas för budgetåret 1981/82 uppgå till ca 41 milj. kr., varav ca 6,5 milj. kr. beräknas utgå till landstingskommunerna för kostnader för anskaffande eller förhyrande av första uppsättningen stadigvarande undervisningsmateriel.

Jag anser att bidraget till första uppsättningen stadigvarande undervisningsmateriel har mycket ringa betydelse för landstingskommunernas ekonomi. Det bör därför kunna upphöra fr. o. m. den 1 juli 1982 såvitt avser landstingskommunerna.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna vad jag har förordat beträffande statsbidrag till kostnader för pedagogisk stödpersonal,
2. godkänna vad jag har förordat beträffande statsbidrag till gymnasieskolans linjer och specialkurser inom jordbruk, skogsbruk och trädgårdsnäring samt husligt arbete,
3. besluta att statsbidraget till landstingskommun för anskaffande eller förhyrande av lokaler för elevhem samt till inredning och inventarier i elevhem skall upphöra fr. o. m. den 1 juli 1982,
4. besluta att statsbidraget till landstingskommunerna för anskaffande eller förhyrande av första uppsättningen stadigvarande undervisningsmateriel skall upphöra fr. o. m. den 1 juli 1982.

Bilaga 3

KOMMUNDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1981-02-26

Föredragande: statsrådet Boo

**Anmälan till proposition om kommunalekonomiska frågor inför år 1982 så-
vitt avser kommundepartementets verksamhetsområde**

Ersättning för verksamhet vid räddningstjänst m. m.

Med räddningstjänst förstås enligt 1 § brandlagen (1974:80, ändrad senast 1979:404) verksamhet som syftar till att vid brand, oljeutflöde, ras, översvämning eller annat nödläge avvärja eller begränsa skada på människor eller egendom eller i miljö. Därvid förutsätts dock att det med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för räddningsåtgärderna och omständigheterna i övrigt kan anses påkallat att staten eller kommun svarar för att sådana åtgärder vidtas. I fråga om åtgärder som vidtas till havs eller i kustvattnen, Vänern eller Mälaren för att avvärja eller begränsa skada till följd av utflöde av olja eller annat som är skadligt är lagen tillämplig bara i den mån detta särskilt framgår av lagen. För vissa typer av räddningstjänst, såsom flygräddningstjänst, gäller särskilda bestämmelser.

Den allmänna räddningstjänsten enligt brandlagen är en kommunal uppgift. Vid nödläge som kräver särskilt omfattande räddningsåtgärder skall emellertid länsstyrelsen överta ledningen av räddningsarbetet (12 §). Dessutom svarar tullverkets kustbevakning för oljebekämpning till havs m. m.

Enligt 21 § brandlagen är kommun i vissa fall berättigad till ersättning av staten för räddningstjänstkostnader m. m. Detta gäller i fråga om kostnader för dels räddningstjänst med anledning av oljeutflöde som har skett till havs eller i kustvattnen, Vänern, Mälaren, Göta Älv, Trollhätte kanal eller Södertälje kanal, dels sanering av oljeskada som har uppstått till följd av sådant oljeutflöde. Ersättning utgår dock bara för den del av kostnaden som överstiger ett belopp som regeringen bestämmer, f. n. 5 000 kr. Frågor om ersättning prövas av statens brandnämnd. När det gäller andra nödlägen som har medfört särskilt höga räddningstjänstkostnader kan kommunerna vidare få ersättning av statsmedel efter vad regeringen bestämmer i varje särskilt fall (21 § tredje stycket).

Föredragande departementschefen anförde i prop. 1973:185 med förslag

till brandlag m. m. att han fann det rimligt att kommunerna skulle ha möjlighet att vid ett nödläge som har medfört särskilt höga kostnader för ett räddningsingripande få ersättning av statsmedel. Avgörande för om ersättning skulle utgå borde vara dels kostnaden i absoluta tal, dels kostnadens storlek i förhållande till kommunens ekonomiska förutsättningar. Enligt departementschefen var det inte möjligt att med ett ersättningssystem av detta slag närmare ange när ersättning skulle utgå. Frågan skulle få prövas från fall till fall under hänsynstagande till samtliga föreliggande omständigheter. Departementschefen förordade som en allmän princip att de allra största kommunerna skulle få ersättning för kostnader med anledning av ett räddningsingripande som hade kostat minst 100 000 kr. och att motsvarande gräns för de minsta och ekonomiskt svagaste kommunerna skulle sättas vid omkring 10 000 kr. Detta innebar enligt departementschefen att frågan om ersättning skulle få avgöras efter en skönsmässig bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

Enligt den praxis som har utvecklats sedan år 1974 har ersättning enligt 21 § tredje stycket brandlagen i princip utgått när kommuner har drabbats av räddningstjänstkostnader som skulle medföra en beräknad utdebitering per skattekrona av mellan ett öre för små kommuner och 0,7 öre för stora kommuner. Vidare har kommunerna normalt ansetts bära svara för en självrisk på mellan 10 000 kr. för små kommuner och 100 000 kr. för stora kommuner. Anslaget, som är ett förslagsanslag, utgör 100 000 kr. Ersättningar har utgått under budgetåren 1977/78 med 2 730 000 kr., 1978/79 med 8 945 000 kr. och 1979/80 med 40 000 kr.

Kommun kan enligt 1 och 3 §§ lagen (1979:362) om skatteutjämningsbidrag få sådant bidrag om skatteunderlaget understiger det underlag som motsvarar den skattekraft som kommunen är tillförsäkrad enligt 7 och 8 §§ i lagen. Regeringen får efter ansökan bevilja extra skatteutjämningsbidrag (13 §). Syftet med det extra bidraget är att täcka brister i det ordinarie skatteutjämningsystemet och ge stöd till dem som av en eller annan anledning har hamnat i ekonomiska svårigheter.

Enligt min mening är det lämpligt att nu se över de allmänna principer som tillämpas när ersättning utgår till kommun enligt 21 § tredje stycket brandlagen vid nödlägen som har medfört särskilt höga räddningstjänstkostnader. Avgörande för om ersättning skall utgå bör liksom tidigare vara dels kommunens kostnad i absoluta tal, dels kostnadens storlek i förhållande till kommunens ekonomiska förutsättningar. Vid bedömningen av de ekonomiska förutsättningarna måste betydelse tillmätas det sammanlagda skatteunderlaget som står till kommunens förfogande för att täcka nettokostnaderna för den kommunala verksamheten. Till skillnad mot vad som sker f. n. bör således, utöver taxerat skatteunderlag, ingå tillskott av skatteunderlag enligt lagen om skatteutjämningsbidrag. Däremot bör inte det extra skatteutjämningsbidrag som en kommun kan ha fått ingå i underlaget. Som en allmän princip bör gälla att ersättning till kommun skall kunna utgå för kostnader som översti-

ger en gräns som anges i öre per skattekrone. Jag har tidigare nämnt de principer som i huvudsak har tillämpats av regeringen. Härutöver har en prövning skett i det särskilda fallet. Enligt min mening bör i fortsättningen som en allmän princip gälla att gränsen för ersättning är två öre per skattekrone. Om denna princip tillämpades i alla fall när kommuner kan få ersättning för en räddningstjänstinsats skulle 22 kommuner vara ersättningsberättigade när kostnaden överstiger 50 000 kr., 132 kommuner när kostnaden överstiger 100 000 kr., 178 kommuner när kostnaden överstiger 150 000 kr. och 206 kommuner när kostnaden överstiger 200 000 kr. Jag förordar att den nu redovisade principen bör utgöra ett riktmärke vid bedömningen av ersättningens storlek och att frågan om ersättning liksom tidigare prövas av regeringen från fall till fall under hänsynstagande till samtliga föreliggande omständigheter.

Enligt 21 § första stycket 1. brandlagen i dess lydelse före den 1 januari 1980 var kommun berättigad till ersättning av statsmedel för kostnad för räddningstjänst med anledning av skogsbrand, om räddningstjänsten inte hade avsett att avvärja eller begränsa skada på egendom som kommunen ägde eller innehade. Ersättning utgick då för den del av kostnaden som översteg 3 000 kr. Genom beslut av riksdagen (prop. 1978/79:95 bil. 7, FiU 1978/79:35, rskr 1978/79:335) har emellertid det särskilda statsbidraget till skogsbrandsläckningskostnader tagits bort. I propositionen (sid. 2) anförde föredragande statsrådet att, om kostnaderna för skogsbrandsläckning under ett år hade varit särskilt betungande för en kommuns ekonomi, skulle detta kunna beaktas vid prövningen av om extra skatteutjämningsbidrag skall medges.

En viss oklarhet råder på grund av uttalandet i propositionen. Enligt 21 § tredje stycket brandlagen är nämligen kommun berättigad till ersättning av statsmedel för kostnad för räddningstjänst vid annat nödläge än räddningstjänst med anledning av oljeutflöde till havs m. m. och sanering efter sådant utflöde efter vad regeringen i varje särskilt fall bestämmer. Enligt lagen görs således inte skillnad på skogsbrand och annat nödläge.

Enligt min mening finns det inte skäl att behandla kommuns kostnader för skogsbrandsläckning på annat sätt än kostnader för andra räddningstjänstingripanden, t. ex. annan brand, oljeutflöde, ras eller översvämning. Jag förordar därför att regeringen i fortsättningen utnyttjar sin möjlighet enligt lagens ordalydelse att ge kommunerna ersättning.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna de riktlinjer för ersättning till kommun av statsmedel för kostnad för räddningstjänst som jag har förordat.

Innehållsförteckning

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
1. Inledning	2
2. Föredragandens överväganden	2
2.1 Samhällsekonomiska och statsfinansiella utgångspunkter	2
2.2 Förslag till åtgärder inför år 1982	5
Hemställan	12
Beslut	12
Bilaga 1. Budgetdepartementets verksamhetsområde	13
Bilaga 2. Utbildningsdepartementets verksamhetsområde	25
Bilaga 3. Kommundepartementets verksamhetsområde	29