

# Motion till riksdagen

1989/90:Fi308

av Anne Wibble m.fl. (fp)

Den kommunala ekonomin

---

## 1. Utvecklingen av den kommunala ekonomin

Kommuner och landsting svarar för merparten av den offentliga välfärdspolitiken. De utgör en betydande del av samhällsekonomin. Den ekonomiska utvecklingen i den kommunala sektorn blir därmed av stor betydelse för medborgarnas standard i vid bemärkelse liksom för samhällsekonomin i stort.

Under 1970-talet expanderade den kommunala ekonomin mycket kraftigt, med drygt 3 % realt varje år. Därigenom ökade kommunsektorn sin andel av hela samhällsekonomin från 21,6 % år 1970 till 29,2 % år 1980. Från början av 1980-talet har en viss minskning av ökningstakten ägt rum, så att ökningstakten varit i genomsnitt ca 2 % per år.

Ökningstakten har under hela decenniet överstigit den av riksdagen fastställda, som är ca 1 % per år. Ökningstakten har varit snabbare än vad som krävts med utgångspunkt från s.k. baskalkyler, dvs. i stort sett oförändrad standard per invånare i relevant ålder. Detta speglar sannolikt både ökad kvalitet i tjänsterna och en svag utveckling av produktiviteten. Icke desto mindre är det uppenbart att betydande rationaliseringar och hårdare prioriteringar gjorts under 1980-talet. En hel del onödigt fett har kunnat skalas bort, så att kommunernas organisation nu är betydligt bättre trimmad än för tio år sedan.

Under huvuddelen av 1980-talet har den kommunala expansionen kunnat ske utan skattehöjningar. År 1989 höjdes dock kommunalskatten med i genomsnitt 24 öre per skattekrona och år 1990 skedde en ytterligare höjning med 35 öre. Den genomsnittliga kommunalskatten överstiger nu 31 kr./skr.

Det är uppenbart att kommunerna under senare år sett allt större problem i de effektiviseringar som krävs för expansion med oförändrad skatt. Under slutet av 1980-talet har många sålt fasta tillgångar – fastigheter, mark m.m. – för att finansiera driftsutgifterna. En sådan utveckling är naturligtvis ohållbar i längden.

En helt annan sak är att vi från ideologiska utgångspunkter anser det önskvärt att ombilda allmännyttans bostäder till bostadsrätter. Denna fråga behandlas utförligare i en annan motion.

Om kommunerna skall kunna tillgodose efterfrågan på sociala tjänster – barnomsorg, sjukvård, utbildning m.m. – i den omfattning vi bedömer önsk-

värd inom ramen för en volymökning på ca 1 % och utan skattehöjningar kommer väsentliga förändringar i förutsättningarna att krävas.

En viktig förändring är en nödvändig dämpning av pris- och löneökningstakten. Vår kritik av regeringens politik på detta område och våra egna alternativa förslag utvecklas i vår partimotion om den ekonomiska politiken.

Det krävs både en inre och en yttre reformation. För ett sådant arbete är emellertid regeringen illa rustad, både genom sin allmänna förkärlek för stora centrala system och genom sitt dogmatiska motstånd mot enskilda människors förmåga till kreativitet och nytänkande. Med bevarade offentliga monopol kommer man inte att klara utvecklingen av den sociala välfärden. De offentliga monopolerna måste därför avskaffas. Med hänsyn till de stora variationer i kostnader som idag finns inom olika delar av landet för samma prestation anser vi att det finns ett betydande utrymme för effektivitetshöjningar – om bara personalen ges tillräckliga incitament och möjligheter. Våra förslag på detta område utvecklas närmare i vår partimotion om Valuta för skattepengarna.

Statsbidragen till kommunsektorn måste göras mer generella. Denna fråga behandlas utförligare nedan.

Prioriteringar av verksamheten blir ännu mer nödvändiga. Enligt vår bedömning är det rimligt att se över vilka uppgifter kommunerna utför och om alla dessa är nödvändiga. T.ex. anser vi att en stor mängd av de planer som kommunerna ålagts att utarbeta bör avskaffas. Självklart finns några planer som är nödvändiga för den kommunala verksamhetens framförhållning, t.ex. barnomsorgsplanen. Enligt vår uppfattning finns emellertid därutöver ett stort antal planer som krävt betydande administrativa och utredande resurser för att efter lång diskussion i fullmäktige eller landsting läggas åt sidan – tills det är dags att göra om samma process igen.

## 2. Statsbidragen till kommunerna

Ungefär en fjärdedel av kommunsektorns inkomster består av statsbidrag. Merparten av dessa är specialdestinerade för särskilda ändamål och förknippade med villkor av skilda slag. Därutöver regleras den kommunala verksamheten av ett stort antal lagar och förordningar.

Enligt vår uppfattning är det angeläget att systemet för statsbidragen förändras från stark specialdestinering till en mer generell utformning och minskad detaljreglering. Så har skett i flera andra länder, däribland Danmark och Norge. En sådan utformning skulle ge enskilda kommuner möjlighet att utforma servicen till medborgarna på det sätt de själva finner bäst och som bäst passar de egna kommuninvånarna. Bidragssystemet skulle också bli väsentligt mindre byråkratiskt och administrativt kostsamt än idag.

För de berättigade krav på likformighet som i vissa fall kan ställas är det enligt vår uppfattning oftast tillräckligt med den lagstiftning som finns. Ibland kan det finnas skäl att utforma ett statsbidrag så att viss verksamhet inledningsvis uppmuntras, t.ex. det av oss föreslagna stimulansbidraget till demensvård. Detta bör då utformas som ett temporärt bidrag till investeringen snarare än som ett permanent bidrag till driften. Det kan naturligtvis också finnas skäl att ha särskilda bidrag till sådan verksamhet som är av na-

tionell angelägenhet men som enbart bedrivs i vissa kommuner. Ett annat skäl som förtjänar att uppmärksammas är när en verksamhet som finansieras av kommunen skapar intäkter för staten.

Trots de ovan nämnda skälen för att ha vissa specialdestinerade bidrag anser vi att förändringen måste vara tydlig i riktning mot en mer generell utformning av statsbidragen till kommunerna. En sådan står i bättre överensstämmelse med den viktiga principen om kommunal självstyrelse och kommunal demokrati.

Vi vill samtidigt understryka att de förändringar av statsbidragen till enskilda kommuner som kan bli följden av en omläggning från specialdestinerade till generella bidrag måste utformas med stor försiktighet. En avsevärd övergångsperiod kommer sannolikt att krävas. Det framgår t.ex. av Kommunförbundets utredning om statsbidragssystemet att en omedelbar omläggning till generella principer skulle medföra minskade statsbidrag till främst storstadskommunerna som motsvarar flera kronor i höjd kommunal-skatt. Detta kan naturligtvis inte accepteras, eftersom dessa kommuner har byggt ut verksamheter med utgångspunkt från de regler som nu gäller.

När nästan alla invånare enbart betalar kommunal inkomstskatt – vilket blir följden av skattereformen – kommer sannolikt den skillnad som idag finns mellan olika kommuner och landsting att uppmärksammas mer. Trots vissa förbättringar för några år sedan i systemet för den kommunala skatteutjämnningen finns en betydande spännvidd mellan lägsta och högsta utdebitering. F.n. uppgår denna till ca 7 kr./skr.

I budgetpropositionen aviserar regeringen en parlamentarisk utredning för att se över statsbidragen till kommunerna, både skatteutjämningsbidragen och de specialdestinerade bidragen. Vi förutsätter att utredningen får direktiv att göra bidragssystemet mer generellt.

Skatteutjämningsbidragen ökar automatiskt när skatteunderlaget förändras eftersom det är knutet till medelskattekraften. Denna ökning av utjämningsbidragen finansieras inom kommunsektorn genom den s.k. skatteutjämningsavgiften. I avvaktan på resultaten från den ovan nämnda utredningen accepterar vi att den allmänna skatteutjämningsavgiften höjs med 10 öre/skr. Detta innebär inte någon ökad belastning på kommunsektorn eftersom medlen återgår i form av skatteutjämningsbidrag. Avgiften kommer därmed att uppgå till 79 öre/skr. för kommunerna och till 56 öre/skr. för landstingen.

Utöver den allmänna skatteutjämningsavgiften finns en särskild progressiv skatteutjämningsavgift, den s.k. Robin Hood-skatten. Denna bör enligt vår mening avskaffas. Vi förutsätter att den ovan nämnda utredningen lägger fram sådana förslag som inkluderar att Robin Hood-skatten försvinner.

### 3. Kommunerna och skattereformen

Kommunernas inkomster och utgifter kommer att påverkas kraftigt av den kommande skattereformen. Utgifterna ökar på grund av den breddade basen för mervärdesskatten. De minskar på grund av förslagen om generell avdragsrätt för ingående mervärdesskatt. Sammantaget leder förändringarna av mosen till betydande minskning av kommunsektorns utgifter. Inkomsterna

kommer att öka på grund av den breddade basen för beskattning av inkomst av tjänst. Utan några andra förändringar skulle kommunernas ekonomi förbättras på statens bekostnad.

Skattereformen skall vara neutral mellan stat och kommun. Regeringen måste därför återkomma med förslag som leder till att kommunsektorn som helhet varken förlorar eller vinner på kort sikt. På längre sikt kommer kommunsektorns ekonomi att förbättras genom att skattereformen lägger en grund för en bättre ekonomisk utveckling av hela samhällsekonomin.

Skattereformens syfte är bl.a. att sänka marginalsikten så att det lönar sig att arbeta. Ca 85 % av inkomsttagarna skall bara betala kommunalskatt. Resterande inkomsttagare skall därutöver betala en statlig skatt på 20 %. Avsikten är att marginalsikten skall uppgå till högst 50 %.

Redan i dag finns betydande variationer kring den genomsnittliga kommunalsikten, som dessutom efter de senaste höjningarna är drygt 31 %. Den högsta marginalsikten kommer då att bli i genomsnitt drygt 51 % med variationer på ca 3 % uppåt och nedåt.

För att skattereformens syfte skall uppnås är det därför väsentligt både att spännvidden i kommunalskatt reduceras och att den genomsnittliga nivån inte höjs utan snarare sänks till 30 %. Annars skulle de positiva effekterna på arbetsutbud och samhällsekonomi av kraftigt sänkt marginalsikt gröpas ur underifrån. Dessutom skulle det totala skatteuttaget stiga, vilket även det vore skadligt för den ekonomiska utvecklingen.

Vi anser att extraordinära insatser måste övervägas för att säkerställa att skattereformens gynnsamma effekter inte förstörs. Vi vill därför förorda att ett temporärt kommunalt skattestopp införs, i första hand under den tid utredningen om statsbidragssystemet arbetar. Enligt vår uppfattning finns det starkt gehör hos både enskilda medborgare och kommunalpolitiker för en sådan åtgärd. Ett sådant skattestopp bör förenas med en möjlighet för regeringen att i undantagsfall ge dispens. Skattestoppet bör även gälla församlingsskatten och stiftsskatten.

Vi är medvetna om att ett kommunalt skattestopp innebär ett ingrepp i den kommunala beskattningsrätten och självstyrelsen. Detta är naturligtvis en mycket stor nackdel. Vi återkommer till frågan i anslutning till propositionen om skattereformen.

Mot denna bakgrund är det angeläget att staten inte medverkar till att försämra kommunernas ekonomi. Således bör nya uppgifter inte åläggas kommunerna utan att medel också tillförs. Inte heller bör statens bidrag till kommunerna nu reduceras. Det gäller inte minst för storstadskommunerna som befinner sig i en besvärlig ekonomisk situation. De bidrag som staten betalar ut till kommunerna som kompensation för den avskaffade företagsbeskattningen går till ungefär hälften just till storstadskommunerna. Vi har tidigare föreslagit att detta bidrag skall avvecklas men i rådande läge vill vi inte aktualisera det. Bidragen får ses över i den nämnda utredningen om statens bidrag till kommunerna.

#### 4. Den nya stiftsskatten

Genom den nya stiftsorganisation som nu trätt i kraft har en femte organisation med beskattningsrätt införts. Stiftsfullmäktige utses i indirekta val, vilket gör beskattningsrätten ovanlig.

När relationerna mellan Svenska Kyrkan och staten förändras så att kyrkan blir fri bortfaller denna skatt automatiskt. Detta tar emellertid betydande tid. Vi föreslår att frågan om stiftsskatten blir föremål för översyn och ytterligare överväganden.

För 1990 har betydande ökningar beslutats i vissa stift, med höjningar på upp till 8 öre, utan att någon utväxling skett med församlingsskatten. Av bl.a. detta skäl föreslår vi att frågan om stiftsskatten blir föremål för översyn och ytterligare överväganden.

#### 5. Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen godkänner de allmänna riktlinjer för den kommunala ekonomin som redovisas i motionen,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om statsbidragen till kommunerna,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om färre kommunala planer,  
[att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om stiftsskatten.<sup>1</sup>

Stockholm den 25 januari 1990

*Anne Wibble (fp)*

*Lars De Geer (fp)*

*Ingela Mårtensson (fp)*

*Lars Leijonborg (fp)*

<sup>1</sup> 1989/90:Sk405