

Regeringens proposition

1978/79: 26

om ett särskilt statsbidrag till kommuner och landstingskommuner under år 1979;

beslutad den 5 oktober 1978.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

INGEMAR MUNDEBO

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redovisas en överenskommelse mellan regeringen å ena sidan och Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet å andra sidan. I överenskommelsen behandlas dels den kommunala volymutvecklingen åren 1979 och 1980, dels de finansiella förutsättningarna för kommuner och landstingskommuner år 1979.

För att begränsa den kommunala expansionen har parterna enats om att riktpunkten för den kommunala konsumtionens volymökning bör vara 3 % per år under åren 1979 och 1980. Parterna är också ense om att inom de angivna ramarna bör utbyggnaden av barnomsorg, äldre- och långtidssjukvård prioriteras. Utrymmet för utbyggnad av andra kommunala verksamheter är mycket begränsat.

Överenskommelsen innebär att staten tillskjuter ett särskilt bidrag till kommuner och landstingskommuner för år 1979. Bidraget utformas så att det får skatteutjämnande effekt och motsvarar en höjning av den garanterade skattekraften med två procentenheter av medelskattekraften. Det särskilda bidraget utgår med lägst 90 kr. per invånare till Gotlands, Malmö och Göteborgs kommuner och med lägst 45 kr. per invånare till övriga kommuner och till samtliga landstingskommuner. Det sammanlagda bidragsbeloppet beräknas till ca 980 milj. kr. Samtidigt har utrymmet för extra skatteutjämningsbidrag för år 1979 vidgats med ca 20 milj. kr. jämfört med innevarande år.

Det nya bidraget ersätter det generella bidrag till kommuner och landstingskommuner om 720 milj. kr. som utgår under år 1978. Dessutom bortfaller det särskilda bidrag om 122 milj. kr. som har utgått årligen sedan år 1973.

Styrelserna för Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet åtar sig genom överenskommelsen att rekommendera kommunerna resp. landstingskommunerna att inte höja skattesatserna för år 1979.

I propositionen föreslås att ett anslag av 490 milj. kr. anvisas på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1978/79 för det särskilda statsbidraget till kommuner och landstingskommuner under år 1979.

BUDGETDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1978-10-05

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Ullsten, Romanus, Turesson, Gustavsson, Antonsson, Mogård, Olsson, Dahlgren, Åsling, Söder, Troedsson, Mundebo, Krönmark, Burenstam Linder, Wikström, Johansson, Friggebo, Wirtén

Föredragande: statsrådet Mundebo

Proposition om ett särskilt statsbidrag till kommuner och landstingskommuner under år 1979

Vissa tidigare överenskommelser mellan regeringen och kommunförbunden

Under 1970-talet har regeringen och kommunförbunden — Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet — vid flera tillfällen träffat överenskommelser om riktlinjer för den kommunalekonomiska utvecklingen i olika avseenden.

Den första överenskommelsen, som redovisades för riksdagen i prop. 1972: 95, träffades under våren 1972. Bakgrunden var att dåvarande regeringen hade förklarat sig ämna lägga fram förslag om en skatteomläggning från den 1 januari 1973, som bl. a. innebar att den statliga inkomstskatten sänktes. För att undvika att effekten av denna sänkning skulle elimineras genom kommunala skattehöjningar åtog sig kommunförbunden att rekommendera sina medlemmar att begränsa kommunalskatternas höjning under åren 1973 och 1974. Endast i tvingande fall kunde höjningar av skattesatserna godtas. De skulle då begränsas till en krona för den sammanlagda kommunal- och landstingsskatten under de aktuella åren. En förutsättning för överenskommelsen var att kommunerna och landstingskommunerna gavs ett ökat utrymme på kreditmarknaden.

Den totala kommunala utdebiteringen under åren 1973—1974 ökade med endast 24 öre per skattekrona. För år 1975 träffades ingen liknande överenskommelse. Kommunerna och landstingskommunerna höjde då i genomsnitt sina skattesatser med 1: 20 kr. per skattekrona.

I februari 1975 träffades en ny överenskommelse mellan regeringen och kommunförbunden. Även denna — som i likhet med den föregående tog sikte på en tvåårsperiod — syftade till att så långt som möjligt

förhindra att en planerad sänkning av inkomstskatten skulle motverkas av kommunalskattehöjningar. Överenskommelsen, som redovisades för riksdagen i prop. 1975: 51, innebar att de båda förbunden uppmanade sina medlemmar att under åren 1976 och 1977 endast i tvingande fall höja skattesatserna. Skulle i något fall en skatthöjning vara oundviklig borde den begränsas till sammanlagt en krona för den totala utdebiteringen under tvåårsperioden. För att möjliggöra för kommunerna och landstingskommunerna att dämpa skatteökningarna sköt staten till ett belopp om 600 milj. kr., vilket beräknades motsvara en utdebitering av ca 50 öre per skattekrona, under vart och ett av åren 1976 och 1977. Statsbidraget utgick med 60 % till kommunerna och med 40 % till landstingskommunerna och fördelades i förhållande till antalet invånare. Även i denna överenskommelse förutsattes att kommunerna och landstingskommunerna gavs ett ökat utrymme på lånemarknaden. Under åren 1976 och 1977 steg likväl den sammanlagda utdebiteringen för kommuner och landstingskommuner med totalt 1: 56 kr. per skattekrona.

Även inför år 1978 fördes överläggningar mellan regeringen och kommunförbunden. Enighet nåddes om att en begränsning av såväl privat som offentlig konsumtion måste ske för att övergripande samhällsekonomiska mål inte skulle äventyras. Genom sin storlek har den kommunala sektorn en mycket stor betydelse för möjligheterna att uppnå en sådan begränsning. Det ansågs nödvändigt att kommunerna och landstingskommunerna främst såg över sin långtidsplanering för att anpassa planerna till det tillgängliga samhällsekonomiska utrymmet, eftersom möjligheterna att i avgörande grad påverka det närmaste årets utgifter bedömdes vara begränsade.

Överenskommelsen, som träffades i juni 1977 (prop. 1977/78: 39, FiU 1977/78: 11, rskr 1977/78: 67), innebär att staten till kommunerna och landstingskommunerna under år 1978 betalar ut ett generellt bidrag om 720 milj. kr. för att begränsa behovet av höjningar av de kommunala skattesatserna. Bidraget utgår med hälften vardera till kommunerna och landstingskommunerna och fördelas i förhållande till antalet invånare. Å sin sida åtog sig kommunförbunden att uppmana sina medlemmar att mycket restriktivt pröva alla utgifter i budgetarbetet under hösten 1977 och att göra en översyn av sina flerårsplaner. De utdebiteringsökningar som trots detta kunde bli nödvändiga borde begränsas så långt som möjligt.

Parterna var också eniga om att barnomsorgen, äldreården och långtidssjukvården måste prioriteras inom ramen för den begränsade expansion som bedömdes vara möjlig för den kommunala sektorn. Vidare åtog sig regeringen i överenskommelsen att verka för att kommunerna och landstingskommunerna, inom ramen för vad som är samhällsekonomiskt försvarbart, skulle beredas rimligt utrymme på lånemarknaden under åren 1977 och 1978. Den kommunala medelutdebiteringen, exkl. försam-

lingsskatten, höjdes emellertid år 1978 med 1: 83 kr. per skattekrona.

Det kan noteras att de överenskommelser som träffades åren 1972 och 1975 i huvudsak behandlade kommunalskattens utveckling. I överläggningarna under år 1977 avseende innevarande år breddades ämnesområdet i och med att även den kommunala verksamhetens volymutveckling togs upp till diskussion. Parterna var som jag tidigare nämnt om dels att de senaste årens takt i den kommunala konsumtionsökningen inte kunde fortsätta, dels att vissa verksamheter borde prioriteras inom det begränsade tillväxtutrymmet.

Erfarenheterna av de hittills under 1970-talet träffade överenskommelserna är blandade. Av min redovisning har framgått att de kommunala utdebiteringshöjningarna under åren 1973 och 1974 totalt uppgick till 24 öre per skattekrona, vilket får bedömas vara en god efterlevnad av den träffade överenskommelsen för dessa år. Däremot har kommunalskatterna höjts kraftigt under de tre åren 1976, 1977 och 1978. Höjningen uppgår till totalt 3: 39 kr. per skattekrona för kommuner och landstingskommuner sammantagna. Det finns flera olika skäl till de stora kommunalskattehöjningarna under dessa år. En bidragande orsak är att den kommunala verksamheten har byggts ut i mycket snabb takt under de senaste åren. Åren 1976 och 1977 ökade den kommunala konsumtionen volymmässigt med drygt 5 % per år. De nu aktuella bedömningarna för år 1978 utvisar en fortsatt snabb expansionstakt om ca 4 % för den kommunala konsumtionen. Den stora höjningen av kommunalskatterna under år 1978 har också lett till en mycket kraftig förbättring av den kommunala sektorns finansiella sparande. För innevarande år beräknas ett överskott i kommunernas och landstingskommunernas samlade finansiella sparande av i storleksordningen 3 miljarder kr., vilket innebär en påtaglig konsolidering av den kommunala ekonomin.

Som jag har framhållit vid ett flertal tillfällen, senast i det reviderade budgetförslaget 1978/79 (prop. 1977/78: 150 bil. 2), är en fortsatt kommunal expansion i samma takt som under de senaste åren uppenbarligen inte förenlig med samhällsekonomins krav. Även riksdagen har senast våren 1978 (FiU 1977/78: 40, rskr 1977/78: 366) uttalat att den kommunala konsumtionens ökningstakt måste anpassas till det föreliggande samhällsekonomiska utrymmet. Detta är också bakgrunden till utvidgningen av överenskommelsernas innehåll till att utöver de rent finansiella frågorna även omfatta den kommunala volymutvecklingen.

1976 års kommunalekonomiska utrednings förslag

I överenskommelsen för år 1978 konstaterades att arbetet inom företagskatteberedningen, 1972 års skatteutredning och 1976 års kommunalekonomiska utredning (KEU 76) var inne i sitt slutskede och att utredningarnas förslag skulle framläggas i slutet av år 1977. Parterna var

ense om det angelägna i att en mera varaktig reglering av de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunerna skulle kunna införas med början år 1979 och att en effektivare kommunal skatteutjämning snarast borde uppnås.

De tre skatteutredningarna lade enligt planerna fram sina slutbetänkanden i slutet av år 1977. KEU 76 har redovisat sina ställningstaganden i två delbetänkanden, Kommunernas ekonomi 1975—1985 (SOU 1977: 20) och Översyn av de speciella statsbidragen till kommunerna (SOU 1977: 48) samt i slutbetänkandet Kommunerna. Utbyggnad, utjämning, finansiering (SOU 1977: 78). Betänkandena har varit på remiss till bl. a. samtliga kommuner och landstingskommuner under våren 1978 och bereds f. n. i budgetdepartementet.

KEU:s delbetänkanden innehåller dels en analys av den kommunal-ekonomiska utvecklingen fram till år 1985, dels förslag om att ett antal specialdestinerade statsbidrag skall slopas och medlen överföras till skatteutjämningsystemet. I slutbetänkandet behandlas i första hand tre huvudfrågor. För *det första* diskuteras utrymmet för den kommunala sektorns utbyggnad och medel för att begränsa den kommunala verksamhetens expansion. I detta sammanhang förordar KEU 76 att de senaste årens frivilliga överläggningar mellan regeringen och kommunförbunden utvecklas och får en fastare form. Däremot anser man inte att en lagstiftning om begränsning av det kommunala skatteuttaget bör aktualiseras. För *det andra* föreslår KEU 76 ett reformerat skatteutjämningsystem i syfte att öka utjämnningen mellan kommunerna och kraftigt förstärka det statliga stödet till de inkomstsvaga kommunerna. För *det tredje* diskuterar KEU 76 finansieringen av den kommunala verksamheten och kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Härvid föreslår utredningen ett antal åtgärder som kan aktualiseras om man vill öka överföringen av statliga medel till kommunerna.

Bland de åtgärder som innebär ett ökat statligt stöd till kommunerna har KEU 76 prioriterat reformeringen av skatteutjämningsystemet. Som jag har redovisat i det föregående har också regeringen och kommunförbunden i överenskommelsen avseende år 1978 varit ense om att en effektivare skatteutjämning snarast bör uppnås. En förändring av de statliga skatteutjämningsbidragen redan från och med år 1979 har emellertid inte varit möjlig. Beslut skulle i så fall ha fattats av riksdagen under våren 1978, eftersom det i den nu gällande lagen (1973: 433) om skatteutjämningsbidrag stadgas att länsstyrelserna senast den 10 september skall lämna uppgift till kommuner och landstingskommuner om storleken av det skatteunderlag som staten tillskjuter påföljande år. Med den omfattande remissomgång som KEU:s betänkanden har varit föremål för, har det inte funnits förutsättningar för regeringen att redan under våren 1978 ta ställning till KEU:s förslag. En reformering av skatteutjämningsystemet kan således ske med verkan tidigast fr. o. m.

år 1980. Jag räknar med att lägga fram en kommunalekonomisk proposition med regeringens ställningstaganden till KEU:s förslag för behandling i riksdagen våren 1979.

Denna tidsplan har också utgjort en av utgångspunkterna för de nya överläggningar mellan regeringen och kommunförbunden som har ägt rum under våren 1978. Vid diskussionerna om ett eventuellt särskilt statligt stöd för år 1979 har parterna således utgått ifrån att ett sådant stöd måste ges en provisorisk utformning i avvaktan på statsmakternas beslut med anledning av förslagen från KEU 76.

Överenskommelse mellan regeringen och kommunförbunden i juni 1978

Överläggningarna mellan representanter för regeringen och kommunförbunden under våren 1978 har resulterat i en överenskommelse den 30 juni 1978. Överenskommelsen, som för statens del gäller under förutsättning att riksdagen beslutar att anslå erforderliga medel, bör fogas som *bilaga* till regeringsprotokollet i detta ärende.

En huvudfråga i överläggningarna har varit hur en anpassning av kommunernas resursanspråk till föreliggande samhällsekonomiska ramar skall kunna åstadkommas. Parterna är ense om att det utrymme som finns för privat och offentlig konsumtionsökning är ytterst begränsat. Det är helt klart att de senaste årens expansionstakt om 4—5 % årligen för den kommunala konsumtionen f. n. inte är samhällsekonomiskt möjlig.

En omprövning av de kommunala flerårsplanerna i dämpande syfte är förutsatt redan i föregående års överenskommelse. Det är angeläget att denna dämpning fullföljs. Parterna är ense om att riktpunkten för den kommunala konsumtionens volymökning bör vara 3 % per år under åren 1979 och 1980. Det påpekas i överenskommelsen att denna bedömning är att se som en kompromiss mellan å ena sidan vad som vore önskvärt från allmänt samhällsekonomiska synpunkter och å andra sidan de angelägna önskemål som finns om utbyggd kommunal verksamhet inom en rad områden.

Det angivna talet gäller den genomsnittliga konsumtionsökningen i den kommunala sektorn. Talet bör också utgöra riktpunkt för planeringen i de enskilda kommunerna och landstingskommunerna. I vissa kommuner bör förutsättningar finnas för en lägre ökningstakt än 3 % per år samtidigt som parterna är medvetna om att svårigheter kan föreligga för ett begränsat antal kommuner och landstingskommuner att år 1979 anpassa verksamheten till den angivna ramen. Den genomsnittliga kommunala konsumtionsökningen år 1978 väntas, som jag har nämnt, bli ca 4 %. Det krävs därför att de enskilda kommunerna och landstingskommunerna drar ner ökningstakten år 1979 med ca en fjärdedel

för att den överenskomna utvecklingen skall uppnås.

Parterna är ense om att inom de angivna ramarna för konsumtionens volymökning bör utbyggnaden av barnomsorg, äldrevård och långtidssjukvård prioriteras, dvs. samma prioritering som i föregående års överenskommelse. Barnomsorgens utbyggnad bör ske i enlighet med den överenskommelse som träffades mellan regeringen och Svenska kommunförbundet under hösten 1975. Antalet platser i familjedaghem och i långtidssjukvård bör byggas ut i den takt som anges i gällande kommunala flerårsplaner. För olika former av äldrevård i övrigt krävs en anpassning till förändringar i befolkningens storlek och åldersstruktur.

KEU 76 har beräknat att den angivna utbyggnaden inom dessa prioriterade områden inkl. en anpassning av det kommunala tjänsteutbudet i övrigt till befolkningsförändringar skulle leda till en ökning av den kommunala konsumtionen med ca 2 % per år under perioden 1975—1980. Senare beräkningar, som har tagits fram av regeringen och kommunförbunden gemensamt, ger liknande resultat. För åren 1979 och 1980 innebär utbyggnaden inom de prioriterade områdena samt anpassningen till befolkningsutvecklingen en konsumtionsökning med något över 2 % per år. Ökningstakten är något snabbare för kommunerna än för landstingskommunerna. Utöver detta intecknade utrymme återstår det således inom de i överenskommelsen angivna ramarna för volymutvecklingen ett visst utrymme för utbyggnad av olika kommunala verksamheter. Detta utrymme är emellertid mycket begränsat. Därtill bör naturligtvis möjligheterna till omprioriteringar och rationaliseringsinsatser tas till vara.

I detta sammanhang noteras i överenskommelsen att kommunerna och landstingskommunerna f. n. gör aktiva insatser inom sysselsättningspolitikens område. Detta gäller inte minst insatserna för att motverka ungdomsarbetslösheten. Det påpekas att fortsatta engagemang inom detta område kan bli aktuella.

De siffermässigt preciserade riktlinjerna i överenskommelsen avser den kommunala konsumtionen. Även i fråga om transfereringsutgifter och investeringar uttalas emellertid att kommunerna och landstingskommunerna måste iaktta stark återhållsamhet. Inte minst investeringsutvecklingen måste uppmärksammas eftersom investeringar i stor utsträckning leder till ökade driftkostnader när de tas i bruk. Investeringarna bör i första hand inriktas mot den prioriterade utbyggnaden av antalet platser i barnomsorg, äldrevård och långtidssjukvård.

Parterna är införstådda med att innebörden av en dämpning av den kommunala expansionen och en prioritering av den kvantitativa utbyggnaden av barnomsorg, äldrevård och långtidssjukvård måste bli att resurskrävande reformer och förbättringar inom andra verksamhetsområden får anstå eller genomföras endast i den utsträckning som är möjlig inom ramen för i huvudsak redan befintliga resurser. En förutsättning

för att uppnå en lägre kommunal expansionstakt är vidare att största återhållsamhet iakttas även i fråga om statliga beslut som ställer anspråk på utökade kommunala insatser.

I föregående års överenskommelse förklarade regeringen att reglerna för statliga myndigheters normgivning m. m. skulle ses över. Regeringen har därefter utfärdat en förordning (1977: 629) om ändring i kungörelsen (1970: 641) om begränsning i myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar eller råd. I årets överenskommelse erinrar parterna om förekomsten av denna förordning.

KEU 76 pekar i sitt slutbetänkande på vikten av att kommunernas företrädare kan tolka riksdagens riktlinjer och riktlinjerna i de frivilliga överenskommelserna om den kommunala volymutvecklingen på avsett sätt och överföra detta i praktisk handling i det kommunala budgetarbetet. Ett stort problem är därvid hur volymutvecklingen skall mätas. I samband med överläggningarna har regeringen och kommunförbunden gemensamt utarbetat rekommendationer om hur man i kommunerna och landstingskommunerna skall kunna beräkna volymutvecklingen i 1979 års budget på ett enhetligt sätt.

Vad gäller den kommunala volymutvecklingen avser den senast träffade överenskommelsen åren 1979 och 1980. Den del av överläggningarna som har berört finansieringen av kommunal verksamhet har däremot begränsats till år 1979. Detta sammanhänger, som jag tidigare nämnt, med att statsmakternas ställningstaganden med anledning av KEU:s förslag kan komma att påverka den kommunala ekonomin från och med år 1980.

De löneavtal som har slutits på arbetsmarknaden kan förutses medföra en förhållandevis begränsad ökning av hushållens inkomster för år 1979. De finansiella diskussionerna har haft som bakgrund att det i denna situation är angeläget att köpkraftsutvecklingen inte urholkas genom kommunala skattehöjningar.

Överenskommelsen innebär att staten tillskjuter ett särskilt bidrag till kommuner och landstingskommuner för år 1979. Regeringen och kommunförbunden har varit överens om att det är angeläget att förbättra skatteutjämningen mellan kommunerna. I avvaktan på ett ställningstagande till KEU:s förslag om ett reformerat skatteutjämningsystem har man därför enats om att som ett provisorium för år 1979 utforma det särskilda bidraget så att det får skatteutjämnande effekt. För de kommuner och landstingskommuner som uppbär skatteutjämningsbidrag år 1979 skall det särskilda bidraget motsvara den höjning av skatteutjämningsbidraget som skulle följa av en uppräknings av den garanterade skattekraften för kommunen i fråga enligt lagen (1973: 433) om skatteutjämningsbidrag med två procentenheter av medelskattekraften.

Det finns dessutom ett antal kommuner och landstingskommuner som år 1979 inte uppbär skatteutjämningsbidrag. För de kommuner och

landstingskommuner som har en egen skattekraft som med mindre än två procentenheter av medelskattekraften överstiger den garanterade, skall det särskilda bidraget motsvara det skatteutjämningsbidrag som skulle utgå om den garanterade skattekraften för kommunen i fråga räknas upp med två procentenheter av medelskattekraften. Det särskilda statsbidraget för år 1979 får således samma effekt som om den garanterade skattekraften skulle ha höjts med två procentenheter av medelskattekraften för samtliga kommuner och landstingskommuner, dvs. från 95 till 97 %, från 100 till 102 % osv.

Det särskilda bidraget skall dock utgå med *lägst* 45 kr. per invånare till samtliga landstingskommuner och kommuner som ingår i landstingskommun. För Gotlands, Malmö och Göteborgs kommuner är det lägsta bidragsbeloppet 90 kr. per invånare. Det särskilda statsbidraget för år 1979 ersätter det generella bidrag om 720 milj. kr. som utgår under år 1978. Detta senare bidrag, som i sin helhet fördelas i förhållande till antalet invånare, uppgår till 43: 54 kr. per invånare för landstingskommuner och kommuner som ingår i landstingskommun samt till 87: 08 kr. per invånare för de landstingsfria kommunerna Gotland, Malmö och Göteborg. Det betyder att överenskommelsen för år 1979 inte för någon kommun eller landstingskommun innebär en försämring, men att den för ett stort antal kommuner och landstingskommuner inom skatteutjämningsystemet leder till en betydande uppräknings av det statliga stödet jämfört med innevarande år.

Det sammanlagda beloppet för det särskilda statsbidraget till kommuner och landstingskommuner under år 1979 kan med de bidragsregler jag nu har redovisat beräknas uppgå till ca 980 milj. kr. Därav tillfaller ca 560 milj. kr. kommunerna och ca 420 milj. kr. landstingskommunerna. Det särskilda bidraget skall utbetalas med en sjättedel varannan månad under året.

Utöver det särskilda bidraget har regeringen förklarat sig beredd att för år 1979 vidga utrymmet för extra skatteutjämningsbidrag till kommuner med särskilda ekonomiska problem med ca 20 milj. kr. jämfört med innevarande år. Regeringen beslutar om de extra bidragen sedan skatteutjämningsnämnden har yttrat sig över föreliggande ansökningar om bidrag. Jag anmälde i årets budgetproposition (prop. 1977/78: 100 bil. 11 s. 102) att behovet av extra skatteutjämningsbidrag för år 1979 vid den tidpunkten var svårt att överblicka och att jag därför vid min beräkning av anslagsbehovet utgick från samma belopp som för år 1978, dvs. ca 96 milj. kr. Mot denna bakgrund har regeringen den 14 september 1978 tilldelat 45 kommuner extra skatteutjämningsbidrag för år 1979 med ett sammanlagt belopp av 115 milj. kr.

Om det särskilda bidraget och den vidgade ramen för extra skatteutjämningsbidrag summeras uppgår statens nya åtaganden gentemot kommuner och landstingskommuner för år 1979 enligt överenskommel-

sen till totalt ca 1 000 (980 + 20) milj. kr.

Även borttagandet av återstående två procent av den allmänna arbetsgivaravgiften den 1 juli 1978 innebär en betydande lättnad för den kommunala ekonomin. För kommuner och landstingskommuner sammantagna kan den slopade allmänna arbetsgivaravgiften beräknas leda till en nettobesparing på ca 325 milj. kr. för år 1978 samt ca 700 milj. kr. för år 1979.

Den borttagna allmänna arbetsgivaravgiften har också aktualiserat ett slopande av det särskilda bidrag om 122 milj. kr. per år som utgår sedan år 1973. Bidraget fördelas med 82 milj. kr. till landstingskommunerna och 40 milj. kr. till kommunerna. Detta bidrag avser att kompensera kommunerna och landstingskommunerna för den skatteomläggning som trädde i kraft den 1 januari 1973. I prop. 1972: 95 föreslogs en sänkning av den statliga inkomstskatten, vilken skulle finansieras huvudsakligen genom höjd mervärdeskatt. Detta förslag utgjorde grunden för den inledningsvis nämnda överenskommelsen mellan regeringen och kommunförbunden om rekommendationer till kommunerna och landstingskommunerna att under åren 1973—1974 avstå från att höja kommunal- resp. landstingsskatten. Finansieringen av inkomstskattens sänkning ändrades emellertid under riksdagsbehandlingen från den föreslagna höjningen av mervärdeskatten till en höjning av den allmänna arbetsgivaravgiften med två procentenheter. Riksdagen uttalade härvid (SkU 1972: 32, rskr 1972: 238) att i den mån en sådan höjning av arbetsgivaravgiften innebär en merkostnad för kommuner och landstingskommuner i förhållande till den i propositionen föreslagna höjningen av mervärdeskatten borde staten med hänsyn till överenskommelsen rörande kommunal- och landstingsskatterna lämna kompensation för detta.

Jag konstaterade redan föregående år i prop. 1977/78: 39 att den föreslagna sänkningen av den allmänna arbetsgivaravgiften från fyra till två procent den 1 januari 1978 i och för sig motiverade att det särskilda bidraget om 122 milj. kr. skulle upphöra. I avvaktan på KEU:s förslag till en mer varaktig reglering av de ekonomiska mellanhavandena mellan staten samt kommuner och landstingskommuner som då ännu ej förelåg, var jag emellertid inte beredd att förorda att det särskilda bidraget omedelbart skulle upphöra. Jag föreslog att bidragsgivningen skulle fortsätta tills vidare i avvaktan på prövningen av KEU:s förslag. Detta föranledde ingen erinran från riksdagens sida (FiU 1977/78: 11, rskr 1977/78: 67).

Med hänsyn till dels att även återstående del av den allmänna arbetsgivaravgiften har tagits bort den 1 juli 1978, dels att KEU 76 i sitt slutbetänkande har föreslagit att det särskilda bidraget om 122 milj. kr. slopas, har regeringen och kommunförbunden i överenskommelsen enats om att detta bidrag kan bortfalla i och med utgången av år 1978. Medel för år 1978 har anvisats på statsbudgeten för budgetåret 1978/79 och

utbetalats i juli. Medel för detta ändamål behöver således ej anvisas fr. o. m. budgetåret 1979/80.

I fråga om läget på kreditmarknaden konstaterar regeringen i överenskommelsen att utrymmet för kommuner och landstingskommuner torde komma att vara begränsat även år 1979. Kommunerna och landstingskommunerna bör därför inte räkna med att få tillgång till en ökad andel av kreditmarknaden jämfört med åren 1977 och 1978.

Med hänsyn till det särskilda statsbidraget för år 1979 och överenskommelsens innehåll beträffande den kommunala volymutvecklingen åtar sig styrelserna för Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet genom överenskommelsen att rekommendera kommunerna resp. landstingskommunerna att inte höja skattesatserna för år 1979. Sådana rekommendationer har därefter utfärdats av kommunförbunden under juli månad. Parterna förklarar sig i överenskommelsen vara ense om att de finansiella förutsättningarna för år 1979 bör vara sådana att oförändrade skattesatser bör kunna hållas med undantag för ett begränsat antal kommuner och landstingskommuner.

Kommunernas och landstingskommunernas flerårsplaner redovisades under våren 1977 i enkätundersökningarna KELP 77—81 resp. LKELP 77. Kommunförbundens bearbetningar av dessa planer visar en årlig genomsnittlig volymökning under planperioden för den samlade kommunala konsumtionen om ca 3,6 %. Kommunernas konsumtion beräknas därvid öka med 3,3 % och landstingskommunernas konsumtion med 4,2 % per år. Det kan konstateras att de kommunala planerna erfarenhetsmässigt har tenderat att underskatta den faktiska utbyggnaden.

Kommunerna och landstingskommunerna har därefter genomfört ytterligare en planeringsomgång som har redovisats under våren 1978. Kommunförbunden bearbetar f. n. dessa planer. Som jag nämnt i det föregående är en omprövning av de kommunala flerårsplanerna i dämpande syfte förutsatt i 1977 års överenskommelse. Enligt uppgifter från kommunförbunden tyder en preliminär bearbetning av flerårsplanerna på att den planerade ökningstakten för den kommunala konsumtionen har dragits ner något i förhållande till planerna ett år tidigare. För landstingskommunernas del beräknas ökningstakten ha reducerats med drygt 0,5 % per år. För kommunerna är det ännu inte möjligt att göra en motsvarande siffermässig precisering, men tendensen är densamma. Den dämpade ökningstakten för den kommunala konsumtionen enligt de senaste flerårsplanerna tyder på att goda förutsättningar bör finnas för kommuner och landstingskommuner att följa överenskommelsens riktlinjer för den kommunala volymutvecklingen åren 1979 och 1980.

Förutsättningarna för flertalet kommuner och landstingskommuner att hålla en oförändrad kommunal utdebitering för år 1979 bör också vara goda. Flera faktorer samverkar till att stärka den kommunala ekonomin. Avtalen för de kommunalanställda innebär förhållandevis återhållsamma

löneökningar åren 1978 och 1979. Borttagandet av återstående två procent av den allmänna arbetsgivaravgiften den 1 juli 1978 medför, som jag i det föregående har redovisat, en betydande ekonomisk lättnad för den kommunala sektorn. Vidare ger årets överenskommelse mellan regeringen och kommunförbunden ett kraftigt medelstillskott till den kommunala ekonomin. Slutligen blev utfallet av 1978 års taxering för flertalet kommuner och landstingskommuner gynnsammare än prognostiserat.

Enligt preliminära bedömningar av kommunförbunden i början av hösten 1978 bör inte den kommunala medelutdebiteringen komma att stiga med mer än högst ca 30 öre per skattekrona för år 1979. Av denna höjning svarar kommuner och landstingskommuner för cirka hälften vardera. Det stora flertalet kommuner och landstingskommuner tycks vara inriktade på att hålla skattesatsen oförändrad. Den väntade kommunala skattehöjningen år 1979 är klart lägre än för de fyra närmast föregående åren. Detta skall dock ses mot bakgrund av den mycket kraftiga kommunala skattehöjningen år 1978 och därmed följande konsolidering av den kommunala ekonomin.

Jag vill i detta sammanhang betona vikten av att överenskommelsens riktlinjer följs av den enskilda kommunen både i fråga om volymutvecklingen och kommunalskatteutvecklingen. Detta bör bl. a. beaktas av de kommuner och landstingskommuner som även med en oförändrad utdebitering år 1979 har finansiellt utrymme för en volymexpansion som går utöver den angivna riktpunkten i överenskommelsen.

Jag förordar att den i det föregående redovisade överenskommelsen läggs till grund för ett beslut av riksdagen om ett särskilt statsbidrag till kommuner och landstingskommuner under år 1979. Behov av medel för bidragsutbetalningar under första halvåret 1979 uppstår redan under innevarande budgetår. Därför bör det härför erforderliga beloppet av ca 490 milj. kr. tas upp på ett särskilt anslag på tilläggsbudget I till statsbudgeten för budgetåret 1978/79. När det gäller medelsbehovet för återstående del av år 1979 återkommer jag i samband med förslaget till statsbudget för budgetåret 1979/80.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen
att till *Särskilt statsbidrag till kommuner och landstingskommuner under år 1979* på tilläggsbudget I till statsbudgeten för budgetåret 1978/79 under åttonde huvudtiteln anvisa ett förslagsanslag av 490 000 000 kr.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga det förslag som föredraganden har lagt fram.

*Bilaga***Överenskommelse mellan regeringen och kommunförbunden**

Regeringens aktuella samhällsekonomiska bedömningar visar att det kommer att dröja åtskilliga år innan den svenska ekonomin uppnår balans. För att balanstidpunkten inte skall förskjutas för långt framåt krävs att konsumtionstillväxten hålls tillbaka under de närmaste åren och att industriinvesteringarna prioriteras så att det svenska näringslivets konkurrenskraft stärks. Parterna är ense om att det utrymme som finns för privat och offentlig konsumtionsökning är ytterst begränsat.

Under 1977 och 1978 beräknas både privat och statlig konsumtion ha hållits tillbaka kraftigt. Den kommunala konsumtionen har emellertid under senare år ökat med 4—5 % årligen. Såvitt kan bedömas innebär också de senast kända femårsplanerna en fortsatt expansion med omkring 4 % per år. Det är helt klart att en sådan expansionstakt inte är samhällsekonomiskt möjlig.

Mot denna bakgrund har överläggningar hållits mellan å ena sidan regeringen och å andra sidan Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet om hur en dämpning av den kommunala expansionen nu skall åstadkommas. En omprövning av flerårsplanerna i detta syfte är också förutsatt i 1977 års överenskommelse och bör således ha kommit till uttryck i de flerårsplaner som nu framtagits i primärkommuner och landsting. Det är angeläget att denna dämpning fullföljs och att också den konkreta budgetprövningen varje enskilt år inriktas på att begränsa den kommunala konsumtionsexpansionen. Parterna har mot denna bakgrund träffat följande överenskommelse.

1 Kommunal volymutveckling

Parterna är ense om att riktpunkten för volymökningen för primärkommunernas respektive landstingens *konsumtion* bör vara 3 % per år 1979 och 1980. Denna bedömning är att se som en kompromiss mellan å ena sidan vad som vore från allmänt samhällsekonomiska synpunkter önskvärt och å andra sidan de angelägna önskemål som finns om utbyggd kommunal verksamhet inom en rad områden.

Det angivna talet, som gäller den genomsnittliga utvecklingen, bör i planeringen utgöra riktpunkt för de enskilda kommunerna. Parterna är medvetna om att svårigheter kan föreligga för ett begränsat antal primärkommuner och landsting att 1979 anpassa verksamheten till den angivna ramen. Kommunerna bör emellertid iaktta att det krävs en neddragning av konsumtionens ökningstakt med ca en fjärdedel jämfört med utvecklingen innevarande år.

Parterna är vidare ense om att inom de angivna ramarna för konsum-

tionens volymökning bör utbyggnaden av barnomsorg, äldrevard och långtidssjukvård prioriteras. Barnomsorgens utbyggnad bör ske i enlighet med överenskommelsen mellan regeringen och Svenska kommunförbundet under hösten 1975. Vidare bör antalet platser i familjedaghem byggas ut i enlighet med kommunernas planer. Bibehållen standard beträffande olika former av äldrevard kräver anpassning till förändringar i befolkningens storlek och åldersstruktur. Antalet platser i långtidssjukvården bör byggas ut i den takt som anges i gällande flerårsplaner. Det kommunala tjänstebudet i övrigt påverkas också av förändringar i befolkningens storlek och struktur.

Vid sidan av de prioriterade områdena och vad som följer av befolkningsförändringar finns inom angivna ramar ett visst utrymme för utbyggnad av olika kommunala verksamheter. Detta utrymme är emellertid mycket begränsat. Därtill bör naturligtvis möjligheterna till omprioriteringar och rationaliseringsinsatser tas till vara.

I detta sammanhang bör även noteras att kommunerna för närvarande gör aktiva insatser inom sysselsättningspolitikens område. Detta gäller inte minst insatserna för att motverka ungdomsarbetslösheten. Fortsatta engagemang inom detta område kan bli aktuella.

Vad avser *transfereringsutgifter* är parterna ense om att primärkommunerna och landstingen måste iaktta stark återhållsamhet i fråga om andra volymökningar än sådana som följer av ändrad befolkningsstruktur och redan fattade riksdagsbeslut.

Den prioritering av en utbyggnad av antalet platser i barnomsorg, äldrevard och långtidssjukvård som angivits ovan gäller naturligtvis också i fråga om inriktningen av de kommunala *investeringarna*. I övrigt bör primärkommunerna och landstingen iaktta stark återhållsamhet med nya investeringar eftersom dessa i stor utsträckning leder till ökade driftkostnader när de tas i bruk.

Parterna är införstådda med att innebörden av en dämpning av den kommunala expansionen och en prioritering av den kvantitativa utbyggnaden av barnomsorg, äldrevard och långtidssjukvård måste bli att resurskrävande reformer och förbättringar inom andra verksamhetsområden får anstå eller genomföras endast i den utsträckning som är möjlig inom ramen för i huvudsak redan befintliga resurser.

Regeringen och kommunförbundet är ense om att en förutsättning för att uppnå en dämpning av den kommunala expansionen är att största återhållsamhet iakttas även i fråga om statliga beslut som ställer anspråk på utökade kommunala insatser.

Parterna vill också erinra om gällande förordning om begränsning av myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar eller råd samt om riksdagens beslut i denna fråga.

Kommunförbundet kommer i anslutning till överenskommelsen att lämna rekommendationer om hur man i primärkommuner och lands-

ting på ett enhetligt sätt skall kunna beräkna den budgeterade volymutvecklingen för konsumtionen i budgetförslagen för 1979.

2 Finansiella förutsättningar

De avtal som slutits på arbetsmarknaden kan förutses medföra en förhållandevis begränsad ökning av hushållens inkomster för år 1979. Det är i denna situation angeläget att köpkraftsutvecklingen inte urholkas genom kommunala skattehöjningar.

Med hänsyn härtill tillskjuter staten ett särskilt bidrag till primärkommuner och landsting för år 1979. Bidraget utformas så att det får skatteutjämnande effekt. Det skall i första hand motsvara de ökade eller nya skatteutjämningsbidrag för år 1979 som skulle följa av en höjning av skattekraftsgarantin för alla kommuner med 2 % av medelskattekraften. Bidraget skall dock till varje primär- och landstingskommun utgå med lägst 45 kr. per invånare. För landstingsfria kommuner är det lägsta bidragsbeloppet 90 kr. per invånare. Det sammanlagda bidragsbeloppet beräknas med dessa regler komma att uppgå till ca 980 milj. kr. som utbetalas med en sjättedel varannan månad under året. Därutöver har regeringen förklarat sig beredd att för år 1979 vidga utrymmet för extra skatteutjämningsbidrag till kommuner med särskilda ekonomiska problem med ca 20 milj. kr. jämfört med innevarande års nivå. Samtidigt bortfaller i och med utgången av år 1978 det särskilda bidrag om 122 milj. kr. per år som utgått sedan år 1973.

Regeringen bedömer att utrymmet på kreditmarknaden för kommunerna torde komma att vara begränsat även 1979. Kommunerna bör därför inte räkna med att få tillgång till en ökad andel av kreditmarknaden jämfört med åren 1977 och 1978.

Med hänsyn till det särskilda statsbidraget för år 1979 och överenskommelsens innehåll beträffande den kommunala volymutvecklingen kommer styrelserna för Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet att rekommendera primär- respektive landstingskommunerna att inte höja utdebiteringen för år 1979. Parterna är ense om att de finansiella förutsättningarna för år 1979 bör vara sådana att en oförändrad utdebitering bör kunna hållas med undantag för ett begränsat antal primärkommuner och landsting.

Överenskommelsen gäller för statens del under förutsättning att riksdagen på regeringens förslag beslutar anslå erforderliga medel.

Stockholm den 30 juni 1978
