

# Motion till riksdagen

1988/89:Fi311

av Lars Tobisson m.fl. (m)

Den kommunala ekonomin

---

Huvudproblemet med den offentliga sektorn är att den är alltför stor. Enbart den kommunala sektorn är större än hela den offentliga sektorn i samtliga OECD-länder utom Danmark. Storleken och otympligheten gör det svårare att ge en tillfredsställande service till medborgarna. Valmöjligheterna blir ofta begränsade och personalen upplever sin situation otillfredsställande.

Genom att regeringen väntar till kompletteringspropositionen med att föreslå de åtgärder man anser erfordras för att få till stånd en balanserad utveckling i den kommunala sektorn, får kommuner och landsting inte rimliga möjligheter att planera verksamheten inför det kommande verksamhetsåret. Dessutom försvåras riksdagspartiernas möjligheter att föreslå de åtgärder som anses erforderliga.

Kommuner och landsting har en mycket stor betydelse för den totala samhällsekonomin. Deras utgifter kommer 1989 enligt den preliminära nationalbudgeten att uppgå till över 300 miljarder kronor, vilket motsvarar drygt 25 procent av BNP. Kommunsektorn svarar för nästan tre fjärdedelar av den offentliga verksamheten (konsumtion och investeringar). Över en fjärdedel, uppemot 80 miljarder kronor, av kommunernas inkomster kommer i form av bidrag från staten och socialförsäkringssystemet. De specialdestinerade statsbidragen uppgår till cirka 60 miljarder kronor.

Den kommunala konsumtionen har under åtskilliga år ökat betydligt mer än vad som är förenligt med en balanserad utveckling av samhällsekonomin. Detta påpekas också år efter år i finansplanen. I den preliminära nationalbudgeten beräknas den kommunala konsumtionen ha ökat med 1,7 procent 1988. I år förutses ökningen bli 2 procent. Den faktiska volymökningen brukar emellertid överträffa prognoserna. Vi befärar därför att den kommunala utgiftsexpansionen blir större än 2 procent, om inga särskilda åtgärder vidtas. Genom den kraftiga volymtillväxten kommer den kommunala sektorns andel av BNP nu återigen att öka.

Den kommunala volymtillväxten är bara ett av den ekonomiska politikens många misslyckanden. Den alltför snabba kommunala tillväxten är ett av de stora problemen i svensk ekonomi både i ett längre och i ett kortare perspektiv. Den ekonomiska tillväxten är svag. Sverige halkar efter alltmer vid en jämförelse av tillväxt och välfärd bland industriländerna. Inflationstakten tillhör de högsta bland industriländerna. Bytesbalansen visar växande underskott.

Kommuner och landsting disponerar över utomordentligt stora resurser. Genom en god förvaltning och omprioriteringar kan ökad kommunal service

ges inom en oförändrad totalram reallt sett. Med tanke på den tidigare så snabba expansionstakten finns det goda möjligheter till en betydande effektivisering av verksamheten.

Om de kommunala monopolen bryts, kan privata alternativ och entreprenader utnyttjas varigenom konkurrensen ökar och effektivitetsvinster kan göras.

Kommunerna styrs idag i hög grad av statliga regleringar och bidragsbestämmelser. Detta är en medveten del av en socialdemokratisk politik, som går ut på att detaljstyra kommunernas verksamhet. De försök med frikommuner och den begränsade avreglering som skett har endast marginellt ökat kommunernas beslutsmöjligheter. Skall det bli möjligt att få en god kommunal verksamhet, måste den statliga styrningen av verksamheten minska markant. Endast därigenom är det möjligt att uppnå en verklig decentralisering av besluten och därmed en anpassning till lokala förhållanden.

Kommunernas och landstingens verksamhet skall styras av kommuninvånarnas olika intressen och behov. Det kräver en flexibel organisation och ett regelsystem format utifrån varje invånares krav på trygghet och rätt till självbestämmande. Grundläggande service såsom vård och omsorg skall garanteras, utan att dess utformning för den skull skall föreskrivas uppifrån. Kommunalt stöd skall ges på lika villkor oavsett om kommunen själv eller någon annan bedriver verksamheten. Friheten för kommunalt anställd personal att utöva sitt yrke även utanför offentlig regi skall vara en självklarhet, inte ett undantag.

## Dålig produktivitet

Hälsa- och sjukvård, service till äldre och handikappade, barnomsorg, utbildning och trafik är verksamheter som i mycket stor utsträckning utförs av kommuner. På många områden är den kommunala dominansen så stor att det är berättigat att tala om monopol. En utveckling bort från monopol-situationen har dock inletts framför allt i borgerligt styrda kommuner.

I debatten jämföras ofta ökade anslag till offentlig verksamhet med bättre service. I verkligheten finns långtifrån alltid det sambandet. Högre anslag kan t.o.m. ge mindre verksamhet, beroende på ökad ineffektivitet. I de mätningar som görs av produktiviteten inom skilda samhällssektorer visar kommunal verksamhet genomgående en mycket långsam eller till och med negativ utveckling.

Kommuner och landsting svarar för nästan 75 procent av all offentlig verksamhet. Den kommunala produktivitetsutvecklingen är därmed av stor betydelse för hela den offentliga ekonomin och därmed också för samhälls-ekonomin. I den kommunala verksamheten dominerar tre sektorer: hälsa- och sjukvård, utbildning och social verksamhet. Tillsammans svarar de för över 80 procent av den kommunala sektorns utgifter, och närmare 90 procent av de kommunalt anställda är verksamma inom dessa sektorer.

Produktivitetsutvecklingen har i Sverige under en lång följd av år varit negativ inom dessa områden. Trots mycket stora satsningar redovisar den svenska hälsa- och sjukvården jämfört med flera andra länder betydligt

sämre effektivitet. Människor får inte den service de har rätt att kräva. Oacceptabelt långa vårdköer gör att människor i onödan invalidiseras eller t.o.m. avlider i väntan på behandling. Inom undervisningsområdet är trots mycket stora offentliga satsningar – störst i Europa – kvaliteten inte påfallande hög.

Standarden på hälso- och sjukvården, socialvården och undervisningen har alltså kommit att drabbas av att en så stor andel av verksamheten inom dessa viktiga områden har varit hänvisad till den offentliga sektorn. De offentliga monopolerna har inneburit att förändringar och kvalitetsförbättringar inte genomförts i den takt som eljest skulle ha varit möjlig och naturlig. Utbudet av sjukvård, socialvård och utbildning står helt enkelt inte i rimlig proportion till de stora kostnader som läggs ner på dessa områden. Härtill kommer att människor fått sin valfrihet starkt beskuren, och det gäller både den som söker vård och den som söker arbete. Ofta är svensken hänvisad till en enda utväg när det gäller sjukvård, social service och utbildning. Endast för hushåll med höga inkomster föreligger det i dagens läge någon valfrihet.

### En politik för bättre service och valfrihet

En politik för förändring av den offentliga verksamheten är därför mycket angelägen. De kommunala monopolerna måste brytas och nya former av enskild verksamhet släppas fram. Det måste bli naturligt för den offentliga sektorn att samarbeta med enskild verksamhet. Även om finansieringen sker kollektivt via kommunalskatt eller socialförsäkringsavgifter och ansvar och kontroll åvilar offentlig myndighet, kan med fördel produktionen av många viktiga tjänster utföras privat. En sådan politik skulle förbättra den kommunala verksamheten. Erfarenheten visar att offentlig verksamhet stimuleras och förbättras av konkurrens.

Enligt vad riksdagen tidigare angivit bör den kommunala konsumtionen öka med högst 1 procent per år. Ändå redovisas i den preliminära nationalbudgeten att den väntas öka med 2 procent såväl i år som 1990. Men denna alltför stora volymökning förmår idag inte mer än att ungefär kompensera den produktivitetsförlust som samtidigt sker. Detta stämmer också med erfarenheten från många viktiga områden. Färre får idag hemtjänst jämfört med tidigare. Inom sjukvården ökar köerna. I skolväsendet är antalet elever lägre nu än tidigare.

För den kommunala verksamheten är det av särskild vikt att de statliga bestämmelser som försvårar och förhindrar ökad konkurrens tas bort. Ofta är sådana bestämmelser knutna till statsbidrag i olika former. Genom sin utformning har statsbidragen ofta en kostnadsdrivande effekt. Kommuner stimuleras till ineffektiva verksamhetsformer, bl.a. genom bidrag som täcker en viss del av den kommunala kostnaden.

Statsbidragsbestämmelser kan t.o.m. ha som målsättning att förhindra framväxten av vissa verksamhetsformer. Det gäller t.ex. beträffande barnomsorg och äldre-service. Inte sällan utgår statsbidrag enbart till verksamhet bedriven i offentlig regi, i stället för att utgå neutralt oavsett vem som producerar nyttigheten. Människors möjligheter att tillgodose sina önskemål beträffande service blir därmed lidande.

Om produktivitetsminskningen upphörde och vändes till en ökning, skulle inom ramen för oförändrade kommunala utgifter bättre service kunna erbjudas än den som nu kräver en real kostnadsökning med ca 2 procent och trots detta leder till otillfredsställande resultat. Den av oss förordade nolltillväxten, d.v.s. att de sammanlagda kommunala utgifterna skall vara oförändrade i fast penningvärde, låter sig alltså väl förena med höga ambitioner för sådan verksamhet som idag främst ombesörjs av kommunerna – förutsatt att förutsättningar för effektivisering skapas.

## Kommunalskatterna

De kraftiga kommunalskattehöjningar som i höstas genomfördes i många kommuner och landsting är djupt oroande. För att motverka tendenser till höjd genomsnittlig utdebitering och därmed ytterligare begränsad valfrihet för medborgarna skall ett kommunalt skattestopp införas. Ett skattestopp får dock utformas så att det inte hindrar skatteväxlingar som ett resultat av förändringar av uppgiftsfördelningen mellan kommuner och landsting, såsom den nu diskuterade huvudmannaskapsändringen för äldreomsorgen.

I finansplanen förutsägs att det finansiella sparandet i kommunsektorn för 1989 skall uppgå till minus 3,6 miljarder kronor. Sett i relation till en förväntad nettoinvesteringsnivå på ca 23 miljarder kronor innebar det en kraftig fortsatt ökning av den kommunala sektorns tillgångsmassa. Det finns med hänsyn till förmögenhetsställningen i kommuner och landsting inga ekonomiskt hållbara motiv för en sådan ökning av realkapitalinnehavet. Gjorda undersökningar visar att den kommunala sektorns reala tillgångsmassa ökat kraftigt i värde under det senaste decenniet. I själva verket återspeglar detta den låga sparkvoten, på senare år t.o.m. negativ, för hushållen. Vad vi upplever i Sverige är således att kommuner och landsting genom en hög beskattning försvårar enskilda hushålls möjligheter att skapa utrymme för ett eget sparande, samtidigt som den offentliga sektorn blir allt "rikare".

Den i finansplanen antagna nivån på det finansiella sparandet i kommunsektorn i förening med den starka ökning av skatteintäkterna som förutspås för 1990 visar att det totalt sett finns ett utrymme i den kommunala sektorn för ett sänkt skatteuttag. Hur stort utrymmet är varierar självfallet från kommun till kommun. Målsättningen bör dock i princip vara att det ekonomiska resultatet i kommuner och landsting, med de nya redovisningsprinciper som generellt sett nu tillämpas, skall vara noll efter finansnetto och planenliga avskrivningar. Med denna utgångspunkt skulle ett betydande utrymme finnas tillgängligt för sänkt skatteuttag i ett betydande antal kommuner och landsting.

Att sänka dagens höga kommunalskatter är en av de viktigaste skattepolitiska reformerna.

## Specialdestinerade statsbidrag

Den statliga styrningen av kommuner och landsting måste avvecklas. Statliga föreskrifter och bidragsbestämmelser skall tas bort. Kommuner och landsting bedömer bäst själva hur begränsade medel skall användas. Många

specialdestinerade statsbidrag har en snedvridande effekt och motverkar dessutom effekten av skatteutjämningsbidragen. Kommuner lockas av bidragsbestämmelserna att välja för dem gynnsammare men samhällsekonomiskt dyrare verksamhetsformer. Exempelvis leder de högre statsbidragen till att många kommuner satsar mer på utbyggnad av daghem i stället för familjedaghem. De senare är för samhället totalt sett en billigare verksamhetsform.

Redan nästa år bör flertalet specialdestinerade statsbidrag till kommuner och landsting omvandlas till ett allmänt kommunalt bidrag. Detta skall ske samtidigt som bestämmelser och detaljregleringar kopplade till statsbidragen avvecklas. Kommunerna kan på så sätt utan hinder av statliga bidragsvillkor bestämma om uppläggning, inriktning och omfattning av skilda verksamheter, så att dessa blir utformade på det sätt som bäst passar den enskilda kommunen och dess invånare.

Regeringen bör skyndsamt förelägga riksdagen ett förslag där de specialdestinerade bidragen slås samman till ett allmänt bidrag, som fördelas mellan kommunerna på ett med de specialdestinerade statsbidragen ekonomiskt likvärdigt sätt. Neddragningar av det statliga stödet till kommuner och landsting kan sedan ske över detta allmänna bidrag.

När det allmänna bidraget sänks, ställs större krav på ett fungerande skatteutjämningsystem. Skatteutjämningsbidragen kan därför behöva öka i omfattning.

Regeringen förutsätts lägga fram sitt förslag i sådan tid att kommunerna redan 1990 får största möjliga frihet att disponera över de nu specialdestinerade medlen. Detta ökar kommunernas möjligheter att möta de minskade anslag som, i enlighet med vad vi tidigare anfört, bör utgå för nästa kalenderår. Av budgettekniska skäl föreslår vi för budgetåret 1989/90 ingen minskning av de specialdestinerade statsbidrag som kan bli aktuella att ingå i det allmänna bidraget. Regeringen bör i stället – som en teknisk övergångslösning för detta budgetår – innehålla motsvarande summa av de andra medel som skall överföras till kommunerna. Detta bör göras så att för respektive kommun dras i princip av en summa som är proportionell i förhållande till summan av utgående specialdestinerade statsbidrag.

En minskning av statsbidrag går, genom att den statliga styrningen samtidigt skall minska, väl att förena med en bättre verksamhet i kommunerna, om den utformas på det sätt vi föreslår. Den verksamhet som idag får bidrag förutsätts även i fortsättningen bli utförd i den omfattning som varje kommun finner bäst motsvara invånarnas önskemål och förväntningar.

## Kommunal skatteutjämning

För att ge möjlighet till god kommunal verksamhet över hela landet krävs ett väl fungerande kommunalt skatteutjämningsystem. Detta skall utjämna de yttre förutsättningar som kommunerna själva inte kan påverka i nämnvärd utsträckning. Det gäller i första hand kommunens skatteunderlag, befolkningsammansättning och kostnadsläge men däremot inte kostnadskillnader orsakade av olika standardval för verksamheten eller missushållning. Därigenom ges landets alla kommuner rättvisa grundförutsättningar.

Den kommunala skattesatsen skall vara ett uttryck för den kommunala självstyrelsen och spegla den avvägning mellan offentlig och enskild verksamhet som kommunens befolkning väljer.

Skatteunderlaget från fysiska personer skall utgöra underlaget för den skattefinansierade delen av kommunens verksamhet. Rundgång av bidrag och avgifter mellan stat och kommuner måste undvikas. Därför skall inte några statliga avgifter på skatteunderlaget förekomma. Ett system där kommunerna betalar in skattepengar till staten, som sedan i sin tur betalar tillbaka dem i form av riktade bidrag, är inte bara opraktiskt utan leder också till fördyringar och urgröpfung av den kommunala självstyrelsen. Skatteutjämningsavgiften bör därför avvecklas i sin helhet.

Den särskilda skatteutjämningsavgiften, den s.k. Robin Hood-skatten, drabbar nu sex kommuner med låga skatter. Vi anser att den särskilda skatteutjämningsavgiften skall avvecklas. Det är inte rimligt att kommuner som hushållar väl med skattebetalarnas pengar, bedriver en effektiv och mindre kostnadskrävande verksamhet, vilket sammantaget gör kommunen attraktiv att bo i, skall bestraffas av staten och tvingas höja skatten.

Det är kommunens invånare och skattebetalare, inte kommunen, som betalar den särskilda skatteutjämningsavgiften. Invånare med låga inkomster i kommuner som drabbas av Robin Hood-skatten kan härigenom få betala utgifterna för invånare med höga inkomster i andra kommuner.

Skatteutjämningsavgiften är i praktiken en helt ny form av skatt, en statskommunal skatt, som fastställs av staten och får betalas av kommunens invånare oavsett ekonomiska förutsättningar. Därigenom blir det inte kommuninvånarna som bestämmer den kommunala skattesatsen utan staten, eftersom avgiften måste betalas med kommunala skattemedel. Fördelningsspolitiken skall regleras genom den statliga inkomstskatten, inte genom straffskatter på kommuninvånarnas skattekraft.

Skatteutjämningsystemet har inte verkat utjämnande på skattesatserna, eftersom systemet inte uppmuntrat kommuner med hög skatt att sänka sina skattesatser. Många gånger har systemet visat sig ha motsatt effekt. De förändringar av grundgarantin som har genomförts är i flera delar orättvisa. De har gynnat socialdemokratiskt styrda kommuner och missgynnat borgerligt styrda. Många av de kommuner som förlorat mest på förslaget om förändring av grundgarantin har en lägre skattekraft än de som vinner mest på förslaget. Grundgarantierna bör återgå till de nivåer som gällde före de förändringar som genomfördes under 1988.

Skatteutjämnningen skall inte urholkas, utan stärkas. Skatteutjämningsystemet skall vara objektivt och rättvist och i huvudsak grundas på faktiska skillnader i olika kommuners skatteunderlag och opåverkbara kostnadsnivåer.

Skatteutjämningsbidraget får inte stimulera skattehöjningar. Vi förordar därför ett system där skatteutjämningsbidraget beräknas utifrån en enhetlig skattesats, vilken bör vara 16 kronor för kommunerna, 13:50 för landstingen och 29:50 för landstingsfri kommun.

Kommuner med särskilt hög utdebitering, över 17 kronor, bör få extra skatteutjämningsbidrag i syfte att stimulera till skattesänkning. Detta extra skatteutjämningsbidrag skall utbetalas med 50 procent av skattesänkningen

ned till 17 kronor det år skattesänkningen genomförs. Därigenom ger skatteutjämningen ett incitament för lägre skattesatser och minskade utdebiteringsskillnader mellan olika kommuner. Detta är särskilt motiverat av att skatteutjämningsystemet hittills stimulerat höjningar, vilket pressat upp de kommunala skattesatserna.

Vad gäller faktorn för beräkning av kostnader för barnomsorg bör uteslutande antalet barn i berörda åldrar gälla. Något hänsynstagande till den faktiska utbyggnaden av den kommunala barnomsorgen skall således inte förekomma.

Vi föreslår således att skatteutjämningsavgiften avskaffas, liksom den särskilda skatteutjämningsavgiften (Robin Hood-skatten). Kommunerna skall, enligt vår mening, själva få behålla hela sitt skatteunderlag, vilket innebär ett tillskott med 4,8 miljarder kronor 1990. Vi föreslår dessutom ett extra skatteutjämningsbidrag på sammanlagt 800 miljoner kronor.

Vårt förslag till skatteutjämningsystem innebär att utbetalade bidrag kommer att öka något. Ökningens storlek blir beroende på hur mycket skattesatserna sänks i högskattekommuner. Vidare ger avvecklingen av skatteutjämningsavgiften kommuner och landsting betydande tillskott.

## Övriga åtgärder

Det av oss föreslagna allmänna bidraget bör minska med 8,6 miljarder 1990. Vi föreslår dessutom att kompensationsen för avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen liksom för den kommunala garantibeskattningen avskaffas. Dessutom minskas kommunernas skatteintäkter till följd av vårt förslag om grundavdrag för barn.

## Sammanfattning

Sammantaget innebär våra förslag att kommunsektorn reellt sett får möjlighet till oförändrad utgiftsvolym. Våra förslag tar sikte på det utrymme för kommunal utgiftsexpansion som i finansplanen anges till 2 procent, vilket motsvarar ca 6 miljarder kronor. Genom att skattetrycket sänks dämpas såväl löne- som prisstegringstakten, vilket tillsammans med minskad statlig styrning har en positiv inverkan på kommunernas ekonomi totalt sett.

Kommunsektorns finansiella situation är god. Det s.k. finansieringskapitalet, d.v.s. omsättningstillgångar minus kortfristiga skulder, är, trots att det minskat en del under de senaste åren, fortfarande tillfredsställande, även om stora skillnader föreligger mellan enskilda kommuner och landsting. Under 1990 väntas en kraftig förbättring av den kommunala ekonomin. Skatteintkomsterna förutses öka med 11,5 procent och det finansiella sparandet förbättras med nästan 8 miljarder kronor.

På längre sikt är utvecklingen av kommunens rörelseresultat mera betydelsefull än likviditeten. Endast med en långsiktig balans mellan nettokostnader och löpande skatteintäkter erhålls en solid ekonomi. Detta gör det än mer angeläget att den kommunala konsumtionstillväxten upphör.

De dynamiska effekterna av sänkta skatter och brutna kommunala monopol innebär att kommunsektorns ekonomi totalt sett skulle förbättras med den politik som vi förordar.

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om den kommunala ekonomin,
2. att riksdagen beslutar avskaffa skatteutjämningsavgiften fr.o.m. 1990,
3. att riksdagen beslutar avskaffa den särskilda skatteutjämningsavgiften (den s.k. Robin Hood-skatten) fr.o.m. 1990,
4. att riksdagen hos regeringen begär förslag till förändringar av det kommunala skatteutjämningsystemet, i enlighet med vad i motionen föreslagits, i sådan tid att förändringarna kan träda i kraft fr.o.m. den 1 januari 1990,
5. att riksdagen avslår regeringens förslag att till Bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av kommunala företagsbeskattningen för budgetåret 1989/90 anvisa ett förslagsanslag av 879 172 000 kr.,
6. att riksdagen avslår regeringens förslag att till Bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av kommunala garanti-beskattningen m.m. för budgetåret 1989/90 anvisa ett förslagsanslag av 450 000 000 kr.,
7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att sammanlagt 8 586 000 000 kr. som en teknisk övergångslösning skall innehållas av de medel som staten överför till kommunerna i enlighet med vad som i motionen anförts,
8. att riksdagen bemyndigar regeringen att utge kompensation till kommuner och landstingskommuner för år 1990 i form av extra skatteutjämningsbidrag i enlighet med vad som i motionen anförts,
9. att riksdagen beslutar att till extra skatteutjämningsbidrag för kommunerna m.m. för budgetåret 1989/90 anvisa ett förslagsanslag av 800 000 000 kr.,
10. att riksdagen beslutar anta nedanstående

### Förslag till

Lag om begränsning i kommuns och landstingskommuns rätt att ta ut skatt för åren 1990 och 1991 m.m.

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Vid fastställande av skattesats för åren 1990 och 1991 får kommun eller landstingskommun ej överskrida den skattesats som kommunen eller landstingskommunen har bestämt för år 1989.

2 § Om särskilda förhållanden i kommun eller landstingskommun påkallar det, får regeringen efter ansökan bevilja undantag från vad som sägs under 1 §. Ansökan inges till länsstyrelse för det år ansökan avser.

3 § Högre skattesats än vad som är medgivet enligt 1 § får ej tillämpas vid debitering av kommunalskatt eller landstingskatt för åren 1990 och 1991 enligt uppbördslagen (1953:272) eller vid utbetalning av sådan skatt för något av dessa år enligt lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns



eller annan menighets utdebitering av skatt m.m., om ej regeringen beviljat undantag enligt 2 §.

Mot. 1988/89  
Fi311

Stockholm den 25 januari 1989

*Lars Tobisson (m)*

*Rune Rydén (m)*

*Filip Fridolfsson (m)*

*Knut Wachtmeister (m)*

*Inger René (m)*

*Anders Andersson (m)*