

Motion till riksdagen

1988/89: Fi86

av Anne Wibble m. fl. (fp)

med anledning av prop. 1988/89: 150 med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1989/90, m. m. (kompletteringspropositionen)

1. Sammanfattning

Regeringen framför i kompletteringspropositionen en rad förslag som får konsekvenser för kommunernas ekonomi, de flesta negativa. Folkpartiet säger nej till alla de förslag som ökar kommunernas kostnader. Vi säger också nej till de förslag som ökar specialdestineringen i bidragen till kommunerna och därmed ökar den statliga styrningen av den kommunala sektorn.

- Den föreslagna höjningen av mervärdeskatten och den allmänna höjningen av arbetsgivaravgiften och den därav ökade inflationen skulle leda till en kraftig ökning av kommunernas kostnader. Som utförligt redovisas i vår partimotion om den ekonomiska politiken avvisar folkpartiet dessa förslag till skattehöjningar.
- Regeringen föreslår i en särskild proposition också att arbetsgivaravgiften skall höjas med ytterligare 3 procentenheter i Stockholms län exkl. Norrtälje, kommuner och landsting undantagna. Detta innebär att en kommun som anlitar enskilda entreprenörer får ökade kostnader i motsats till en kommun som bedriver samma verksamhet i egen regi. Det slår direkt mot t.ex. kooperativa daghem, medan kommunala daghem klarar sig från kostnadshöjningen. Vi avvisar denna differentiering av den allmänna löneavgiften.
- Regeringen föreslår en ökning av skatteutjämningsavgiften med ytterligare 9 öre/skr för att delvis finansiera specialbidrag för barnomsorgsbyggnad. Effekten av detta är en omfördelning från "fattiga" till "rika" kommuner eftersom statsbidragen till barnomsorgen i högre grad utgår till de kommuner som haft råd att bygga ut barnomsorgen på det av socialdemokraterna sanktionerade sättet, medan kommuner som valt andra lösningar får en betydligt mindre del av bidragen. Vi avvisar höjningen med 9 öre som innebär att pengar dras in generellt från kommunerna och delas ut som specialdestinerade bidrag. I en separat motion beskriver vi hur vi vill uppnå full behovstäckning i barnomsorgen till 1991.
- Regeringen föreslår också att den särskilda skatteutjämningsavgiften, den s.k. Robin Hood-skatten, kraftigt utvidgas. Robin Hood-avgiften strider mot principen att endast opåverkbara faktorer på intäktssidan skall utjämnas i systemet. I praktiken är den en straffskatt på lågskatte-

- kommuner. Folkpartiet har hela tiden motsatt sig den progressiva skatteutjämningsavgiften och vi avvisar således det nu utvidgade förslaget.
- Vi accepterar förslaget att den s. k. skatteutjämningsavgiften skall beräknas enbart på det egna skatteunderlaget och den därmed förknippade höjningen av avgiften med 5 öre/skr för primärkommun och 4 öre/skr för landstingskommun. Enligt vår uppfattning är den föreslagna förändringen välmotiverad. Därigenom ökar i viss mån omfördelningen mellan "rika" och "fattiga" kommuner till de "fattigas" förmån.
 - Vi accepterar också att den allmänna skatteutjämningsavgiften höjs med 8 öre/skr för att betala den automatiska ökningen av skatteutjämningsbidragen på grund av den ökade medelskattekraften.
 - Vi avvisar förslaget att staten skall utbetala kompensation för den avskaffade kommunala beskattningen av juridiska personer samt för den avskaffade garantibeskattningen. Dessa pengar bör i stället användas för att finansiera bidraget till barnomsorgsutbyggnad och ej till ovannämnda ökningsavgifterna.
 - Sammantaget innebär folkpartiets förslag att den kommunala sektorn tillförs lika mycket pengar som i regeringens förslag, men med större rörelsefrihet för kommunerna eftersom graden av specialdestinering minskas.

2. Utvecklingen av den kommunala ekonomin

Under 1970-talet expanderade den kommunala sektorn mycket kraftigt, med drygt 3 % realt per 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 skett, till i genomsnitt ca 2 % per år. Den kommunala sektorn har emellertid hela tiden ökat snabbare än de framskrivningar som gjorts av olika långtidsutredningar. Ökningen har också 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. Under senare år är det främst landstingskommunerna som expanderat snabbt.

Under 1980-talet har expansionen i kommunsektorn kunnat ske i huvudsak utan skattehöjningar trots begränsningar i statsbidragen. Åt 1989 höjdes dock kommunalskatten med i genomsnitt 24 öre per skattekrona. Den uppgår nu till 30:80 kr/skr.

Trots vissa förbättringar i det kommunala skatteutjämningsystemet är skillnaden mellan högsta och lägsta utdebitering fortfarande stor. I år uppgår denna skillnad till 6:55 kr/skr.

I den reviderade nationalbudgeten redovisas en s. k. baskalkyl för den totala offentliga konsumtionen. För perioden fram till 1995 grundas kalkylerna på de beräkningar som gjordes till långtidsutredningen 1987. I dessa ryms en utbyggnad av barn- och äldreomsorg. Enligt dessa baskalkyler krävs en årlig real ökning av hela den offentliga konsumtionen med 0,8 %. Eftersom staten kan väntas minska sin andel något skulle detta ge möjlighet till en ökning av den kommunala konsumtionen på ca 1 % per år.

Hittills har emellertid den faktiska utvecklingen bara under ett enda år (1986) understigit 1,5%. Om den ekonomiska tillväxten i ekonomin i övrigt blir låg skulle en fortsatt expansion av denna storlek innebära att kommunsektorn tar allt större andel av BNP i anspråk, dvs. kräver skattehöjningar för att kunna finansieras. Om emellertid den ekonomiska tillväxten skulle kunna förbättras ökar avsevärt möjligheterna att tillgodose barnomsorg, sjukvård, äldreomsorg etc i den grad som vi bedömer nödvändig utan kommunala skattehöjningar. Med hänsyn till de angelägna förbättringar i service och omsorg och de insatser för det glömda Sverige som enligt folkpartiets mening bör åstadkommas, är det av avgörande betydelse att den ekonomiska politiken i stort inriktas på att avskaffa hinder för en bättre ekonomisk utveckling och på att öka ekonomins totala produktionsförmåga.

I propositionen konstateras också att pris- och löneutvecklingen har stor betydelse för den kommunala ekonomin. Om kostnadsökningen kan nedbringas till ca 4% visar kalkylerna att den kommunala sektorns ekonomi blir god under de närmaste åren. Om emellertid inflationen tillåts fortgå i den takt som hittills gällt under 1980-talet försämras ekonomin kraftigt.

I propositionen förs inte något ingående resonemang om produktiviteten inom den kommunala sektorn. Man konstaterar endast att produktivitetens utvecklingen varit och är dålig. I propositionen saknas också både diskussion och förslag till åtgärder som vore ägnade att öka effektivitet och grad av måluppfyllelse i den service som idag till största delen tillhandahålls av kommuner och landsting.

I fråga om förnyelsen av den offentliga sektorn anges på ett mångordigt sätt ett antal allmänna principer. Några nya idéer finns knappast och det som sägs är i allt väsentligt allmängods. På några områden framförs tankar som, om de skulle förverkligas, sannolikt direkt skulle försämra möjligheterna till en bättre utveckling inom kommunsektorn. Detta gäller t.ex. inom skolan och barnomsorgen. Detta kommenteras i särskilda motioner.

Regeringen anser att ökningen av den kommunala konsumtionen under de närmaste åren måste begränsas till 1% per år. Några särskilda förslag för att skapa denna begränsning framförs emellertid inte. Bristen på konstruktiva förslag i kombination med målet att begränsa den kommunala tillväxten kommer med den allmänna ekonomiska politik som regeringen bedriver att medföra avsevärda nedskärningar i servicen till medborgarna. Den prioriterade utbyggnaden av barnomsorg och äldreomsorg kommer då inte att kunna realiseras. Med den av regeringen förda ekonomiska politiken är enda alternativet fortsatta kommunala skattehöjningar.

För att det skall vara möjligt att klara angelägna utbyggnadsbehov och omsorg om det glömda Sverige utan kommunala skattehöjningar krävs både hårda prioriteringar och genomgripande förändringar inom kommunsektorn. T.ex. bör staten avhålla sig från att lägga på kommunerna krav att utforma nya övergripande planer för än det ena, än det andra. Det senaste i denna rad är kravet att göra en s.k. skolplan. Vi anser inte att problemen inom skolan minskar genom att ett stort antal byråkrater arbetar månadsvis med att formalisera en skolplan. Tvärtom drar detta resurser som kunde komma till bättre nytta inom undervisningen.

Både en inre och en yttre reformation kommer att krävas. För ett sådant arbete är emellertid socialdemokraterna illa rustade, 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.

3. Principer för den kommunala sektorns utveckling

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

För de berättigade krav på likformighet som i vissa fall kan ställas är det fullt tillräckligt med den lagstiftning som finns, t. ex. skollag, skolförordning, sociallagstiftning m. m. Undantagsvis kan det finnas skäl att utforma ett statsbidrag så att viss verksamhet uppmuntras, t. ex. det av oss föreslagna stimulansbidraget till eget rum och bidraget till gruppboende för dementa. Detta bör då utformas som ett temporärt bidrag till investeringen snarare än som ett permanent bidrag till driften.

En sådan mer generell utformning av statsbidragen står i bättre överensstämmelse med den viktiga principen om kommunal självstyrelse och kommunal demokrati.

Därtill behövs ett väl fungerande system för kommunal skatteutjämning. Inom detta system bör ambitionsgraden vara hög. Det bör utjämna för skillnader i skattekraft och opåverkbara kostnadsskillnader. Folkpartiet stödde den förändring som genomfördes för ett år sedan som en temporär lösning. Förändringen innebar en viss omfördelning av skatteutjämningsbidragen från kommuner och landsting i södra och mellersta Sverige till förmån för kommuner och landsting i norra Sverige i avsikt att minska spännvidden i den kommunala utdebiteringen.

Enligt vår uppfattning finns det skäl att se över kriterierna i skatteutjämningsystemet så att grunden för bidrag i möjligaste mån speglar sådana faktorer som är opåverkbara för kommunen. Syftet bör alltså vara att åstadkomma ett system som bättre än dagens utjämnar de stora skillnaderna i kommunal utdebitering. Skatteutjämningsystemet får emellertid inte bidra till att olika ambitionsnivåer i den kommunala servicen eller olika grad av skicklighet i att hushålla med kommuninnevärnarnas skattemedel blir oviktiga. Det är endast opåverkbara faktorer på intäktssidan som skall utjämnas, inte kommunernas självalda utgiftsnivåer.

Folkpartiet anser att det är utomordentligt angeläget att sätta stopp för kommunala skattehöjningar. Med hänsyn till den kommunala självstyrelsen kan vi emellertid inte acceptera ett lagstiftat kommunalt skattestopp eller skattetak. Ambitionen att undvika fortsatta höjningar av kommunalskatten ställer stora krav både på kommunpolitikerna i fråga om prioriteringar och omprövningar och på rikspolitikerna i fråga om utformningen av den ekonomiska politiken så att inflationen dämpas.

Ett viktigt inslag härvidlag är att förnya den offentliga sektorn.

Det finns två huvudstrategier för förbättring av den verksamhet som den offentliga sektorn i dag bedriver: dels en inre reformation (ökad flexibilitet inom den offentliga verksamheten), dels en yttre reformation (ökad konkurrens genom att enskilda alternativ stimuleras). Folkpartiet anser att bägge dessa reformationer behövs.

Den inre reformationen innebär att människor får större valfrihet i den offentliga servicen. Politiker skall ange mål och kontrollera resultat – inte lägga sig i alla detaljer. De anställda – som besitter den största sakkunskaper och erfarenheter – måste få större utrymme för sin professionalism. För landets kommuner skulle en minskad statlig detaljstyrning innebära ett mycket större utrymme för egna idéer och flexibilitet. Den egna personalen kan ges större befogenheter och dess professionalism komma bättre till sin rätt.

Den yttre reformationen innebär slopade offentliga monopol och därmed att enskilda initiativ släpps fram. När privata entreprenörer tillåts erbjuda sina tjänster ökar mångfalden och människors valfrihet. Då tvingas alla aktörer bli effektivare. Ökad konkurrens stimulerar därför också den offentliga verksamheten.

Den kommunala sektorn som helhet (primärkommuner och landstingskommuner) bör inte få växa med mer än 1% per år. Den väntade demografiska utvecklingen som bl. a. innebär att andelen äldre i befolkningen ökar kraftigt framöver ställer dock speciella krav på sjukvården och äldreomsorgen. Sjukvården måste därför tillföras ökade resurser och bör få växa med ca 2% per år. Den beräknade primärkommunala expansionen kan komma att behöva övervägas på nytt med hänsyn till befolkningsförändringar och en omfattande förändring av äldreomsorgens huvudmannaskap.

4. Förslagen i kompletteringspropositionen

Regeringen lägger fram flera förslag som skulle få stor betydelse för den ekonomiska utvecklingen inom kommuner och landsting om de skulle komma att genomföras. Den föreslagna höjningen av mervärdesskatten och den allmänna höjningen av arbetsgivaravgiften och den därav ökade inflationen skulle leda till en kraftig ökning av kommunernas kostnader. Totalt sett torde effekten ligga i storleksordningen 2,5 miljarder kr. Som utförligt redovisas i vår partimotion om den ekonomiska politiken avvisar folkpartiet dessa förslag till skattehöjningar.

Regeringen föreslår i en särskild proposition också att arbetsgivaravgiften skall höjas med ytterligare 3 procentenheter i Stockholms län exkl

Norrtälje. Från denna föreslagna höjning är kommuner och landsting undantagna. Detta innebär att en kommun som anlitar enskilda entreprenörer får ökade kostnader i motsats till en kommun som bedriver samma verksamhet i egen regi. T. ex. skulle föräldrakooperativa daghem komma att belastas med höjda avgifter i motsats till kommunala daghem. Vi kan inte tolka detta på annat sätt än som en bekräftelse på socialdemokratiens envisa vaktslående om de offentliga monopolerna och önskemål att på alla sätt gynna offentlig verksamhet på enskild verksamhets bekostnad. Vi avvisar således även denna differentiering av den allmänna löneavgiften.

Därutöver föreslås att den s. k. skatteutjämningsavgiften skall beräknas enbart på det egna skatteunderlaget (således exklusive det tillskott av skatteunderlag som erhålls genom utjämningsystemet). För att kompensera den minskning i totalt uttag som därigenom skulle uppstå föreslås avgiften höjas med 5 öre/skr för primärkommun och 4 öre/skr för landstingskommun. Enligt vår uppfattning är den föreslagna förändringen väl-motiverad. Därigenom ökar i viss mån omfördelningen mellan "rika" och "fattiga" kommuner till de "fattigas" förmån.

Regeringen föreslår också att den allmänna skatteutjämningsavgiften höjs med 8 öre/skr för att betala den automatiska ökningen av skatteutjämningsbidragen på grund av den ökade medelskattkraften. Som systemet är uppbyggt ökar skatteutjämningsbidragen med ca 875 milj. kr. Genom den föreslagna avgiftsökningen på 8 öre/skr får kommunsektorn själv betala denna bidragsökning, dvs. systemet blir i något högre grad ett inomkommunalt omfördelningssystem. Vi kan biträda detta förslag.

Annorlunda ställer det sig emellertid i fråga om den föreslagna ökningen av skatteutjämningsavgiften med ytterligare 9 öre/skr. Motivet för denna höjning är att delvis finansiera de samtidigt föreslagna ökade statsbidragen till barnomsorgen. I motsats till de ovan nämnda höjningarna av skatteutjämningsavgiften med 5 resp 8 öre/skr kommer effekten av de 9 örena att innebära en omfördelning från "fattiga" till "rika" kommuner. Statsbidragen till barnomsorgen utgår i högre grad till de kommuner som haft råd att bygga ut barnomsorgen och dessutom gjort detta på det av socialdemokraterna sanktionerade sättet, medan kommuner som valt andra lösningar får en betydligt mindre del av bidragen. Avgiften utgår emellertid generellt lika för alla.

Förslaget innebär således att pengar dras in generellt från kommunerna och delas ut som specialdestinerade bidrag. Detta strider mot de principer om kommunal självbestämmande och mindre statlig detaljstyrning som folkpartiet anser bör ligga till grund för statsbidragen. Vi avvisar därför höjningen av avgiften med 9 öre/skr.

Vår uppfattning i fråga om statsbidragen till barnomsorgen framförs i en särskild motion. Vi föreslår där en annan utformning av statsbidragen samt avskaffande av den s. k. lex Pysslingen, dvs. skapande av etableringsfrihet inom barnomsorgen. Med en sådan utformning av reglerna och ett slopande av det kommunala monopolerna blir det möjligt att förverkliga målet om full behovstillfredsställelse inom barnomsorgen till utgången av 1991. Med bevarade offentliga monopol torde målet inte kunna nås.

Regeringen föreslår också att den särskilda skatteutjämningsavgiften,

den s. k. Robin Hood-skatten, kraftigt utvidgas. Om de föreslagna reglerna gällt i år skulle 38 kommuner tvingas att betala sådan särskild avgift, jämfört med de 6 kommuner som idag faktiskt betalar avgiften. Robin Hood-avgiften strider mot principen att endast opåverkbara faktorer på intäktssidan skall utjämnas i systemet. I praktiken är den en straffskatt på lågskattekommuner. Folkpartiet har hela tiden motsatt sig den progressiva skatteutjämningsavgiften och vi avvisar således det nu utvidgade förslaget.

Regeringen föreslår också att kommunerna erhåller kompensation för den avskaffade kommunala beskattningen av juridiska personer samt för den avskaffade garantibeskattningen. Vi anser inte att dessa kompensationer skall utgå. För att avskaffandet inte skall träffa enskilda kommuner alltför hårt föreslår vi dock att ytterligare 100 milj kr tillförs de extra skatteutjämningsbidragen.

Sammantaget innebär folkpartiets förslag att den kommunala sektorn tillförs lika mycket pengar som i regeringens förslag, men med större rörelsefrihet för kommunerna eftersom graden av specialdestinering minskas.

5. Hemställan

Med hänvisning till vad som ovan anförts hemställer vi

1. att riksdagen godkänner de allmänna riktlinjer för den kommunala ekonomin som anförts i motionen,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om statsbidragssystemet,
3. att riksdagen avslår förslaget om bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen,
4. att riksdagen avslår förslaget om bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala garantibeskattningen m. m.,
5. att riksdagen beslutar öka anslaget till extra skatteutjämning med 100 milj. kr. utöver regeringens förslag,
6. att riksdagen med ändring av regeringens förslag beslutar att allmän skatteutjämningsavgift utgör 46 öre per skattekrona för landstingskommun resp. 60 öre per skattekrona för kommun,
7. att riksdagen beslutar avskaffa den särskilda skatteutjämningsavgiften.

Stockholm den 10 maj 1989

Anne Wibble (fp)

Lars De Geer (fp)

Lars Leijonborg (fp)

Ingela Mårtensson (fp)

Ylva Annerstedt (fp)

Mot. 1988/89
Fi86