Finansutskottets betänkande 1984/85:29

om kommunalekonomiska frågor (prop. 1984/85:150 bil. 1, delvis)

Sammanfattning

Utskottet redovisar i detta betänkande sin syn på utvecklingen av kommunernas ekonomi och på de förslag som läggs fram i 1985 års kompletteringsproposition på det kommunal-ekonomiska området.

Utskottet delar regeringens uppfattning att volymökningen i den kommunala konsumtionen bör begränsas till en årlig ökning på 1 % för åren 1986 och 1987. Mot denna bakgrund godtar utskottet förslaget till en temporär finansiell indragning från kommunerna på sammanlagt 4,5 miljarder kronor. Utskottet har ej heller något att erinra mot att bidraget till kommunerna för avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen reduceras med 250 milj. kr. för budgetåret 1985/86.

Utskottet godtar förslaget till lag om skatteutjämningsavgift, som avses gälla endast för år 1986. Lagförslaget innebär att ökningen av skatteutjämningsbidraget för år 1986 finansieras genom en särskild avgift för samtliga kommuner, samtidigt som en progressiv avgift åläggs de kommuner som har en skattekraft som överstiger den högsta grundgarantin i skatteutjämningssystemet. Intäkterna från den sistnämnda avgiften skall utnyttjas för stöd till de kommuner som har de högsta skattesatserna och på så sätt bidra till att utjämna de mest extrema utdebiteringsskillnaderna.

Företrädarna för moderata samlingspartiet, centerpartiet och folkpartiet delar majoritetens uppfattning att den ekonomiska aktiviteten i kommunerna måste dämpas. Den föreslagna likviditetsindragningen anses emellertid vara en felaktig metod. I reservationer till betänkandet anvisas alternativa vägar för att åstadkomma en finansiell indragning.

De borgerliga partierna avvisar förslaget att införa en progressiv avgift.

Vänsterpartiet kommunisterna godtar lagen om skatteutjämningsavgift men framhåller i en reservation att man efter år 1986 måste överväga att införa en statskommunal enhetsskatt. Vänsterpartiet kommunisterna kan inte acceptera en åtstramning av kommunernas ekonomi och avvisar den föreslagna indragningen av medel från kommunerna.

I betänkandet behandlas även tolv motioner från allmänna motionstiden, som tar upp olika kommunalekonomiska frågor. Motionerna avstyrks av utskottet. Huvudparten av de yrkanden som tas upp i dessa motioner har tidigare behandlats av riksdagen.

Inledning

I detta betänkande behandlar utskottet

dels proposition 1984/85:150 med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1985/86, m. m. (kompletteringspropositionen i vad avser bilaga 1 momenten 9–11, 13, 14 och 17,

dels de med anledning av proposition 150 väckta motionerna

1984/85:3201 av Ulf Adelsohn m. fl. (m), i vad avser yrkandena 3, 4, 5 a och 6,

1984/85:3202 av Bengt Westerberg m. fl. (fp), i vad avser yrkandena 3–5 och 7,

1984/85:3203 av Lars Werner m. fl. (vpk), i vad avser yrkandena 7 och 9,

1984/85:3205 av Ove Eriksson (m),

1984/85:3206 av Karin Söder m. fl. (c), i vad avser yrkandena 4–9,

dels de under allmänna motionstiden väckta motionerna

1984/85:941 av Karin Ahrland (fp) om statsbidragen till kommunerna,

1984/85:946 av Per Petersson m. fl. (m) om fördelning av vinsterna på vattenkraftsanläggningar,

1984/85:1144 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c) om tilläggsdirektiv till skatteutjämningskommittén,

1984/85:1490 av Lars-Erik Lövdén m. fl. (s) om kommunernas socialbidragskostnader,

1984/85:1574 av Ivar Franzén (c) och Per-Ola Eriksson (c) om generella statsbidrag till kommunerna, m. m.,

1984/85:1575 av Helge Hagberg m. fl. (s) om utjämning av skillnaderna i kommunalskatt,

1984/85:1577 av Wiggo Komstedt (m) om skattemässig kompensation till kommuner med omfattande fritidsbebyggelse,

1984/85:1579 av Mona Saint Cyr (m) om redovisning av regeringspropositioners kostnadskonsekvenser för kommuner,

1984/85:1581 av Lars Werner m. fl. (vpk) om ekonomisk utjämning mellan kommunerna,

1984/85:2254 av Sigvard Persson (c) om skatteutjämningsbidrag till Landskrona,

1984/85:2344 av Margit Gennser m. fl. (m) om den kommunala redovisningen m. m.,

1984/85:2810 av Inga Lantz m. fl. (vpk) om medel för täckande av kostnaderna för vård av drogmissbrukare.

De i proposition 150 framlagda lagförslagen återfinns i *bilaga 1* till betänkandet.

Utskottet har inhämtat *yttrande* över motion 2344 från Svenska kommunförbundet. Yttrandet återfinns som *bilaga 2* till betänkandet.

Representanter för Lidingö kommun har inför utskottet redovisat sina synpunkter på propositionens förslag om skatteutjämning och även överlämnat en skrivelse i ärendet.

Propositionens hemställan

I *proposition 100 bilaga 9* (finansdepartementet) har regeringen under Litt. E Bidrag och ersättningar till kommunerna föreslagit riksdagen att, i avvaktan på särskild proposition i ämnet, för budgetåret 1985/86

dels till Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m. m. beräkna ett förslagsanslag av 11 166 000 000 kr.,

dels till Bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen beräkna ett förslagsanslag av 900 000 000 kr.

I *proposition 150 bilaga 1* (finansdepartementet) har regeringen efter föredragning av statsrådet Kjell-Olof Feldt

dels föreslagit riksdagen att

9. bemyndiga regeringen att för år 1986 utge extra skatteutjämningsbidrag i enlighet med vad som förordats i propositionen,

10. till Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m. m. för budgetåret 1985/86 under sjunde huvudtiteln anvisa ett förslagsanslag av 11 567 500 000 kr.,

11. till Bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen för budgetåret 1985/86 under sjunde huvudtiteln anvisa ett förslagsanslag av 1 694 000 000 kr.,

dels föreslagit riksdagen att anta vid propositionen fogade förslag till

13. lag om skatteutjämningsavgift,

14. lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m. m.,

dels berett riksdagen tillfälle att ta del av vad som anförts i propositionen om

17. den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn m. m.

Motionsyrkandena

Kommunernas ekonomi. Utvecklingen 1985–1987

I motion 3201 av Ulf Adelsohn m. fl. (m) hemställs

6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om den kommunala ekonomin.

I motion 3202 av Bengt Westerberg m. fl. (fp) hemställs

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om den kommunala ekonomin.

I motion 3203 av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs

9. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförs om den kommunala ekonomin.

I motion 3206 av Karin Söder m. fl. (c) hemställs

4. att riksdagen beslutar godkänna vad som i motionen anförts om inriktningen av den kommunalekonomiska politiken.

Lag om skatteutjämningsavgift

I motion 3201 av Ulf Adelsohn m. fl. (m) hemställs

5 a) att riksdagen avslår propositionens förslag om lag om skatteutjämningsavgift.

I motion 3202 av Bengt Westerberg m. fl. (fp) hemställs

7. att riksdagen antar förslag till Lag om skatteutjämningsavgift med de ändringar som redovisas i motionen.

I motion 3205 av Ove Eriksson (m) hemställs att riksdagen avslår förslaget om skatteutjämningsavgift.

I motion 3206 av Karin Söder m. fl. (c) hemställs

7. att riksdagen beslutar avslå regeringens förslag till lag om skatteutjämningsavgift.

I motion 1575 av Helge Hagberg m. fl. (s) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att provisoriska åtgärder i syfte att utjämna skillnaderna i utdebitering snarast bör vidtagas.

I motion 1581 av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförs om införandet av en progressiv statskommunal enhetsskatt.

Anslag till skatteutjämningsbidrag till kommunerna

I motion 3201 av Ulf Adelsohn m. fl. (m) hemställs

3. att riksdagen avslår regeringens begäran om bemyndigande att för år 1986 utge extra skatteutjämningsbidrag.

I motion 3202 av Bengt Westerberg m. fl. (fp) hemställs

4. att riksdagen ej bemyndigar regeringen att för år 1986 utge extra skatteutjämningsbidrag.

I motion 3206 av Karin Söder m. fl. (c) hemställs

8. att riksdagen beslutar avslå regeringens begäran om bemyndigande (yrkande 9 i reviderade finansplanen) att för år 1986 utge extra skatteutjämningsbidrag i enlighet med vad som förordats i propositionen,

9. att riksdagen beslutar att till Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m. m. för budgetåret 1985/86 under sjunde huvudtiteln anvisa ett i förhållan-

de till regeringens förslag med 575 milj. kr. förhöjt förslagsanslag på 12 142 500 000 kr.

Anslag till Bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen

I motion 3201 av Ulf Adelsohn m. fl. (m) hemställs

4. att riksdagen till Bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen för budgetåret 1985/86 under sjunde huvudtiteln anvisar ett förslagsanslag av 910 000 000 kr.

I motion 3202 av Bengt Westerberg m. fl. (fp) hemställs

5. att riksdagen till Bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen för budgetåret 1985/86 under sjunde huvudtiteln anvisar ett förslagsanslag av 910 000 000 kr.

I motion 3203 av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs

7. att riksdagen till Bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen för budgetåret 1985/86 under sjunde huvudtiteln anvisar ett förslagsanslag av 1 819 000 000 kr.

I motion 3206 av Karin Söder m. fl. (c) hemställs

6. att riksdagen beslutar avslå regeringens förslag till Bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen.

Specialdestinerade bidrag

I motion 941 av Karin Ahrland (fp) hemställs att riksdagen hos regeringen begär att en förutsättningslös samlad översyn av de specialdestinerade statsbidragen till kommunerna görs och att utredningen bör vara oförhindrad att föreslå de ändringar i systemet som den kan finna rationella.

I motion 1144 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c) hemställs – med hänvisning till motiveringen i motion 1984/85:1143 –

1. att riksdagen beslutar anslutå sig till en målsättning för vissa grupper om minst 15 % sänkt marginaleffekt i skatte- och bidragssystemet genom utökat skatteutjämningsbidrag,

2. att riksdagen beslutar hos regeringen begära tilläggsdirektiv till skatteutjämningskommittén i syfte att överföra stora delar av kommunernas specialdestinerade statsbidrag till ett generellt statsbidragssystem.

I motion 1574 av Ivar Franzén (c) och Per-Ola Eriksson (c) hemställs

1. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära förslag om generellt statsbidrag i huvudsak enligt de riktlinjer som redovisas i motionen,

2. att riksdagen ansluter sig till de riktlinjer för avtal med kommunerna/landstingen som redovisas i motionen,

3. att riksdagen begär att regeringen utifrån dessa riktlinjer upptar förhandlingar med kommuner och landsting om den praktiska utformningen av avtal och bidrag samt övergångsbestämmelser.

I motion 2810 av Inga Lantz m. fl. (vpk) hemställs – med hänvisning till motiveringen i motion 1984/85:2809 – att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att förslag bör utarbetas om överföring till kommuner och landstingskommuner av medel från alkoholbeskattning för täckande av vårdkostnader.

I motion 3206 av Karin Söder m. fl. (c) hemställs

5. att riksdagen ger regeringen i uppdrag att föreslå en minskad finansiell överföring till kommunerna i enlighet med vad som anförs i motionen.

Bidrag till vissa kommuner eller kommuntyper

I motion 946 av Per Petersson m. fl. (m) hemställs att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna att en snabb utredning bör ske i syfte att ge berörda kommuner en skälig del av de vinster som vattenkraftsanläggningarna ger svenska staten.

I motion 1490 av Lars-Erik Lövdén m. fl. (s) hemställs – med hänvisning till motiveringen i motion 1984/85:1489 – att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om behov av ett temporärt specialdestinerat bidrag för täckande av socialbidragskostnader.

I motion 1577 av Wiggo Komstedt (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär en utredning om hur s. k. fritidskommuner skall tillgodoföras en rättmätig del av det kommunala skatteunderlaget i enlighet med vad som anförts i motionen.

I motion 2254 av Sigvard Persson (c) hemställs – med hänvisning till motiveringen i motion 1984/85:2253 – att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförs om Landskronas finansiella situation och behovet av ökat skatteutjämningsbidrag.

Kostnadsanalyser av förslag i propositioner och kommunal redovisning

I motion 1579 av Mona Saint Cyr (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär att propositioner, som direkt eller indirekt medför kommunala kostnadsökningar, skall redovisa dessa i form av såväl konsekvensbeskrivning som kostnadsanalys.

I motion 2344 av Margit Gennser m. fl. (m) hemställs

1. att riksdagen begär att regeringen vid sin förestående prövning skall beakta vad som i motionen anförts vad gäller en ny kommunal redovisningsmodell och därmed sammanhängande frågor.

2. att riksdagen hos regeringen begär utredning och förslag rörande effektivisering av den kommunala revisionen i enlighet med de riktlinjer som anförts i motionen.

Propositionen

Den särskilda arbetsgruppen om kommunernas ekonomi (KEA) har utarbetat en kalkyl som beaktar de förutsättningar som följer av befolkningsutveckling, statliga beslut, planer samt vissa andra bindningar. För kommuner och landsting sammantaget visar denna kalkyl på en konsumtionsvolymökning på 0,4 % såväl för år 1986 som för år 1987. Befolkningsförändringar svarar för 0,3 %. Dessa prognoser brukar emellertid underskatta den förväntade konsumtionsökningen och i propositionen har därför antagits en årlig ökning av den kommunala konsumtionen på 1 % för åren 1986 och 1987. Detta ger en årlig ökning av sysselsättningen med 10 000 personer. Förslagen i propositionen beräknas för kommunernas del få effekter som ryms inom den angivna ökningen.

I propositionen understryks att om antiinflationspolitiken skall lyckas är det nödvändigt att minska likviditeten i kommunerna. Tre åtgärder föreslås.

– En allmän indragning av likviditeten i samhällsekonomin, som för kommunerna innebär en indragning på 4,5 miljarder kronor (förslaget om en likviditetsindragning behandlas i FiU 1984/85:30).

– Staten kan inte öka transfereringarna till kommunerna. Ökningen av skatteutjämningsbidragen – det ordinarie och det extra utjämningsbidraget – bör därför finansieras genom att en särskild skatteutjämningsavgift tas ut på det totala skatteunderlaget (0,14 kr./skr).

– För att motverka den ökning av totala statsbidragen till kommunerna år 1986, som likväl beräknas ske, föreslås att bidraget med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen reduceras med 30 kr./invånare eller totalt 250 milj. kr.

Anslaget till Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m.m. föreslås höjt till 11,5 miljarder kronor.

I propositionen framhålls vidare att spännvidden mellan de kommuner som har högst resp. lägst sammanlagd kommunalskatt har ökat på ett sätt som inte kan förklaras av skillnader i ambitionsnivåer eller effektivitet. Syftet med skatteutjämningssystemet är att ge kommuner och landstingskommuner ekonomiska förutsättningar för att kunna bedriva en likartad verksamhet. Trots att utjämningsbidragets omfattning ökat väsentligt efter 1979 års reform har skillnaden i skattesatser ökat. I skatteutjämningskommitténs direktiv ingår bl. a. att försöka finna metoder för att kunna bidra till att utjämna skillnaden i skattesatser. Kommittén avslutar sitt arbete vid årsskiftet 1985/86. I propositionen understryks emellertid att dessa problem blivit så betydande att det är nödvändigt att vidta åtgärder även på kort sikt.

Därför bör utöver den föreslagna skatteutjämningsavgiften för år 1986 en särskild avgift erläggas för att utjämna de mest extrema skillnaderna i ekonomiska förutsättningar mellan kommunerna. Denna avgift bör tas ut på den del av skatteunderlaget som överstiger 135 % av medelskattekraften och göras progressiv. Detta berör enligt 1984 års taxering endast tre kommuner – Danderyd, Lidingö och Solna.

Denna åtgärd skall vidare kombineras med ett riktat stöd till kommuner som i dag har en hög utdebitering för att därigenom möjliggöra för dessa kommuner att sänka skattesatsen för år 1986. Bidraget finansieras med de medel som frigörs via den progressiva avgiften. Regeringen begär ett särskilt bemyndigande att utge dessa extra skatteutjämningsbidrag.

I propositionen föreslås också en ändring av de administrativa rutinerna i avsikt att minska likviditetsanhopningen vid utbetalning av kommunalskatt och att förenkla avräkningsförfarandet om taxeringsändringarna för tidigare år inte beaktas vid utbetalning av kommunalskatt. Båda förslagen kräver lagändringar.

Motionerna

I *motion 3201* (m) framhålls att de statliga bidragen till kommunsektorn bidrar till obalansen i den offentliga sektorn och i den svenska ekonomin. De stora transfereringarna till kommunsektorn ökar statsskulden och statens upplåningsbehov, samtidigt som hög kommunal likviditet erfarenhetsmässigt leder till ökad kommunal konsumtion och minskade krav på kommunala rationaliseringar och höjd produktivitet.

Den totala neddragningen av kommunsektorns finansiella utrymme i regeringens resp. moderata samlingspartiets förslag uppgår båda till ca 5,8 miljarder kronor. De två besparingsförslagen har dock på något längre sikt helt olika effekter. Att som regeringen genomföra likviditetsindragningar och ta ut 0,14 kr./skr i skatteutjämningsavgift och samtidigt höja statsbidragen leder till en helt onödig finansiell rundgång mellan stat och kommunsektor. Det är, enligt motionärerna, i alla avseenden bättre att direkt minska bidragen. Det understryks därvid att en minskning av de specialdestinerade bidragen inte behöver påverka kommunalpolitikernas prioritering mellan olika verksamhetsområden utan endast det finansiella utrymmet för kommunens totala verksamhet. Att hävda något annat bottnar, menar motionärerna, i bristande kunskap om den kommunala beslutsprocessen och om kommunal ekonomi.

Moderata samlingspartiet är starkt kritiskt till de föreslagna provisoriska förändringarna i skatteutjämningssystemet och anför följande.

Den föreslagna avgiften, som enligt 1984 års taxering åläggs tre kommuner, skall användas för att ge extra skatteutjämningsbidrag till de tretton kommuner som har högst kommunalskatt. Detta innebär att kommuner med låg kommunalskatt och låg skattekraft diskrimineras i förhållande till

kommuner med hög kommunalskatt och i vissa fall en förhållandevis god egen skattekraft. Kommuner som vinnlagt sig om en rationell kommunal verksamhet och låg skatt bestraffas om de samtidigt har en hög skattekraft. Syftet med dessa regler sägs vara att "utjämna variationer i skattesatser". I klartext innebär detta ett ställningstagande till att kommunalskatten skall vara hög i alla kommuner. Förslaget har lagts fram utan någon egentlig utredning och, menar motionärerna, mycket talar för att de föreslagna reglerna strider mot grundlagens bestämmelser vad gäller kommunal beskattning. Det är därför anmärkningsvärt att regeringen inte låtit lagrådet granska förslaget.

I motionen föreslås att de specialdestinerade statsbidragen till kommunsektorn minskas med netto 4 miljarder kronor. Detta bör kombineras med en översyn av skatteutjämningssystemet. Utöver detta föreslås att kompensationen för borttagandet av skatteunderlag från juridiska personer avskaffas helt samtidigt som ett lagstadgat kommunalt skattestopp skall införas. Ett sådant skattestopp måste, understryker motionärerna, förenas med en radikal avveckling av den statliga styrningen av kommunerna.

Sammanfattningsvis avstyrks regeringens förslag om likviditetsindragningar liksom förslaget om en särskild skatteutjämningsavgift. Likaså avvisas förslaget om en progressiv avgift på den del av skatteunderlaget som överstiger 135 % av medelskattekraften. Ökningen av skatteutjämningsbidraget med 997 milj. kr. tillstyrks.

I *motion 3202* (fp) anförs att expansionen i den kommunala sektorn är alltför snabb. Detta återspeglas, enligt motionärerna, av att den kommunala sysselsättningsökningen svarar för nära hälften av den totala sysselsättningsökningen för åren 1983 och 1984 samtidigt som prognosen för år 1985 pekar mot en underliggande sysselsättningsökning på mer än 12 000 personer.

Den i propositionen föreslagna skatteutjämningsavgiften förefaller, sägs det i motionen, till stor del hämtad från folkpartiets tidigare motionsförslag. Detta innebär att de statliga utgifterna för statsbidragen till kommunsektorn skall minskas genom t. ex. en avgift på kommunernas och landstingens skatteunderlag. Den konstruktion som denna avgift givits i propositionen med en kraftig progressivitet avvisas emellertid helt. Det är menar man utomordentligt besynnerligt att utan föregående diskussioner med de berörda kommunerna och ett halvt år innan en sittande statlig kommitté skall avge förslag just om förbättringar i skatteutjämningssystemet lägga fram en provisorisk lösning för ett kalenderår. Än mer anmärkningsvärt är förslaget att pengarna skall delas ut till vissa kommuner på grundval av deras primärkommunala utdebiteringssats.

Förslaget om likviditetsindragning anser folkpartiet vara felaktigt. Eftersom pengarna även fortsättningsvis tillhör kommunerna och dessa kan antas räkna med att senare återfå dem, anses den åtstramningseffekt som uppträder bli enbart temporär. I stället bör målet vara en permanent minskning av kommunernas inkomster.

I avvaktan på ett fullständigt förslag från skatteutjämningskommittén som behandlar både de specialdestinerade statsbidragen och skatteutjämningsbidragen föreslås att den nödvändiga begränsningen av kommunernas inkomster sker med den metod folkpartiet tidigare anvisat, nämligen en avgift på kommunernas skatteunderlag. Avgiften bör uppgå till 65 öre per skattekrona.

Vad gäller kompensationen för avskaffandet av företagsbeskattningen menar motionärerna att man självfallet inte nu under löpande kommunalt budgetår kan dra in en tidigare beslutad kompensation (900 milj. kr.). Däremot föreslås att någon ytterligare kompensation inte utgår för år 1986.

Vänsterpartiet kommunisterna framhåller i *motion 3203* att volymtillväxten i kommunerna har minskat från 4–5 % till 1 %. Kommuner och landsting har tvingats till en kraftig nedskärning i verksamheten. Detta har i sin tur lett till den paradoxala situationen att kommuner och landsting de senaste åren genomsnittligt sett haft goda budgetutfall och kunnat öka sina reserver och finansieringskapital. Men detta är inget uttryck för stark kommunal expansion utan i stället för begränsningen av verksamheten. Det bör dock kraftigt understrykas att variationerna är oerhört stora mellan olika kommuner och landsting.

Mot denna bakgrund ställer sig motionärerna positiva till de särskilda åtgärder som föreslås i kompletteringspropositionen för att minska rådande utdebiteringsskillnader. I avvaktan på förslaget från skatteutjämningskommittén accepteras i det aktuella läget förslagen om en särskild skatteutjämningsavgift som tas ut på det totala skatteunderlaget och en särskild progressiv avgift som tas ut på den del av skatteunderlaget som överstiger 135 % av medelskattekraften. I samband med förslag och beslut som följer på förslaget från skatteutjämningskommittén måste dock enligt motionärerna på allvar diskuteras frågan om övergång till ett system med en riksskatt – en progressiv statskommunal enhetsskatt.

I motionen avvisas förslaget om frysning av viss del av kommunernas likviditet. Ej heller godtas den minskning av ersättningen till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen som regeringen föreslår. Denna åtgärd innebär, framhåller motionärerna, ett direkt brott mot tidigare utfästelser.

I *motion 3206* (c) framhålls att centerpartiet vidhåller sina förslag från partimotionen 1984/85:2301 i januari, vari föreslogs att den finansiella överföringen till kommunerna skulle minska med 4 miljarder kronor. I motionen betonas att samtidigt med denna neddragning måste den statliga detaljregleringen av kommunernas och landstingens verksamhet minska. Strävan bör vara att etappvis omfördela de specialdestinerade bidragen till ett system med generellt utgående statsbidrag med skatteutjämnande effekt. Skillnaderna i kommunalskatt har ökat kraftigt under senare år. I de mest extrema fallen skiljer sig skatteunderlaget med 8,28 kr., dvs. 8 280 kr. vid en

inkomst på 100 000 kr. Eftersom de högsta kommunalskatterna ofta drabbar folk i låg- och medelinkomstlägen är det utomordentligt angeläget att minska skillnaderna genom en förstärkning av skatteutjämningen.

Besparingar på 4 miljarder kronor innebär för det första att någon kompensation inte utgår för borttagandet av den kommunala företagsbeskattningen. För att stödja de kommuner som har svårast att bära den uteblivna kompensationen föreslås att det extra skatteutjämningsbidraget höjs med 200 milj. kr.

Den andra delen av besparingsförslaget innebär att det kommunala skatteunderlaget minskas med 2 % för såväl kommuner som landsting. Detta innebär en minskad finansiell överföring från staten till kommunerna med ca 1,4 miljarder kronor och till landstingen med 1,0 miljarder kronor.

Vidare ingår i förslaget att de specialdestinerade bidragen skärs ned med 3 %. Den miljard kronor som detta skulle ge bör enligt motionärerna tillföras skatteutjämningssystemet.

I motionen sägs vidare att regeringen nu föreslår ett tredje system med ett nytt progressivt avgiftssystem på kommuner och landsting för att delfinansiera den kommunala skatteutjämningen. Centerpartiet anser emellertid att ett eventuellt införande av ett nytt finansieringssystem bör anstå till dess skatteutjämningskommittén presenterat sitt slutbetänkande. Mot denna bakgrund avvisas regeringens förslag och motionärerna hänvisar till det förslag som redovisas i motion 2301. Detta innebär en förstärkning av den kommunala skatteutjämningen med 1 miljard kronor.

Utskottet

Kommunernas ekonomi. Utvecklingen 1985–1987

Av den *kommunala sektorns utgifter*[1] under år 1984, 227 miljarder kronor, utgjordes ca 50 % av löner och arbetsgivaravgifter.

Den *kommunala sektorns inkomster*, 228 miljarder kronor, bestod till hälften av inkomster från den allmänna kommunalskatten och till ca 25 % av statsbidrag.

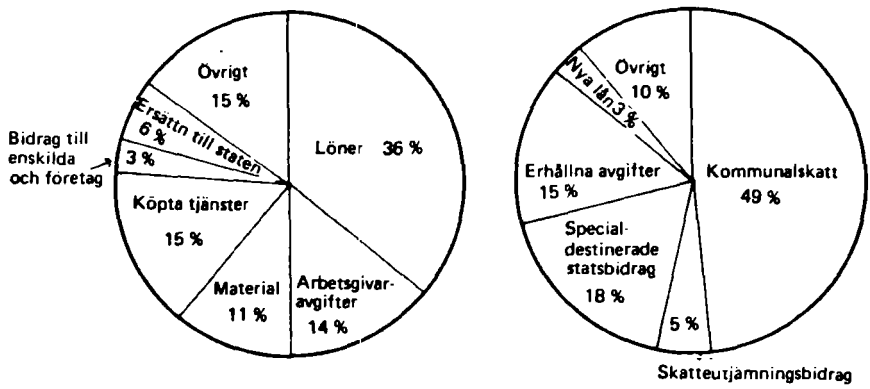
Det kan även nämnas att landstingens verksamhet sedan 1950-talet byggts ut i en väsentligt snabbare takt än kommunernas. Landstingens andel av den totala kommunsektorns verksamhet låg under 1950-talet på drygt 10 %, medan andelen i dag uppgår till något mer än 30 %.

I diagrammet på s. 12 ges en översikt över kommunernas utgifter och inkomster fördelade på olika områden. Uppgifterna avser år 1983. Preliminära beräkningar avseende år 1984 ger vid handen att för de större aggregaten har det endast skett marginella förändringar.

---

1) De statistiska uppgifterna i detta avsnitt är hämtade dels från SCB:s Kommunernas finanser, dels från uppgifter i anslutning till den s. k. KEA-kalkylen

Diagram. Utgifter och inkomster år 1983 för den kommunala sektorn



Under åren 1980–1983 ökade *den totala konsumtionsvolymen* med i genomsnitt 2,7 % per år. Preliminära beräkningar för år 1984 pekar mot en konsumtionsökning på ca 2 %. Arbetsgruppen om kommunernas ekonomi (KEA) har som utgångspunkt för de finansiella kalkylerna räknat med en konsumtionsvolymökning på 1,5 % för år 1985 och 1 % för år 1986 resp. år 1987. Volymökningarna under åren 1986 och 1987 förklaras främst av befolkningsförändringar. Konsumtionsvolymökningen för dessa år kommer att bli väsentligt större i landstingskommunerna än i primärkommunerna.

Den underliggande ökningen av *antalet sysselsatta* – dvs. ökningen exkl. effekter av sysselsättningsskapande åtgärder – har varit avsevärt mindre under åren 1982–1984 än under tidigare år. Om sysselsättningen utvecklas i samma takt som den antagna ökningen av konsumtionsvolymen kommer antalet sysselsatta att öka med 15 000 personer år 1985 och med 10 000 årligen under perioden 1986–1987.

Preliminära beräkningar över *den finansiella utvecklingen* i kommunerna år 1984 ger vid handen att det finansiella sparandet detta år var negativt (-2,3 miljarder kronor) och att finansieringskapitalet minskade (-0,7 miljarder kronor). Med ett antagande om en låg pris- och löneutveckling under åren 1985–1987 visar KEA med ett räkneexempel att den finansiella situationen förbättras under år 1985 i jämförelse med år 1984 men att det finansiella sparandet alltjämt blir negativt. För år 1986 förutses emellertid en klar förbättring av kommunernas finanser medan en viss försämring väntas ske under år 1987. I stort visar kalkylen att den finansiella situationen i kommunsektorn blir relativt god för dessa år. Det förutsätts i kalkylen att den kommunala utdebiteringen höjs med 9 öre år 1985 och att den är oförändrad under åren 1986 och 1987.

Det bör också nämnas att i en kalkyl som baseras på ett mer aktuellt underlag från våren 1985 framgår att den finansiella situationen för kommunsektorn år 1986 blir ännu något bättre än som här angetts.

I en alternativ kalkyl där pris- och lönekostnadsökningarna ligger klart över de av regeringen uppsatta målen blir resultatet en betydligt ogynnsammare situation. Detta visar, vilket utskottet vill understryka, att löne- och prisökningarna måste hållas på en låg nivå, om den finansiella situationen i kommunsektorn även fortsättningsvis skall kunna utvecklas positivt.

Det ligger således i kommunernas intresse att den ekonomiska politiken inriktas på att inflations- och kostnadsutvecklingen pressas ned. Detta kräver en stram finans- och penningpolitik. Det innebär en mycket hård prövning av statliga utgifter och att likviditetstillväxten i ekonomin måste bromsas upp. Även den kommunala sektorn måste medverka till denna utveckling. Ökningen av statsbidragen till kommunerna måste därför hållas tillbaka och likviditeten i företags-och kommunsektorn begränsas.

I *motionerna 3201* (m), *3206* (c) och *3202* (fp) framhålls liksom i propositionen att aktiviteten i kommunerna måste dämpas. Den totala nettoindragningen av medel från kommunerna uppgår enligt förslagen i propositionen och i motion 3201 till ca 4,8 miljarder kronor medan motsvarande förslag i motion 3202 innebär en indragning på något mer än 6 miljarder kronor.

Förslagen i propositionen består av en likviditetsindragning av medel till riksbanken på ca 4,5 miljarder kronor under år 1986 som skall återbetalas senast år 1988. Dessutom ingår ett förslag om skatteutjämningsavgift för år 1986 som minskar kommunernas medel med drygt 1 miljard kronor. Vidare föreslås en minskning i ett statsbidrag till kommunerna på 250 milj. kr. Av indragningarna återgår drygt 1 miljard kronor i förhöjt skatteutjämningsbidrag.

I motion 3201 (m) föreslås indragningen av medel ske genom bestående nedskärningar av olika specialdestinerade bidrag till kommunerna samt genom att man drar in kompensationen för slopad kommunal företagsbeskattning. Motionärerna godtar den av regeringen föreslagna höjningen av ordinarie skatteutjämningsbidrag.

De två sistnämnda förändringarna ingår också i förslagen i motion 3202 (fp). Därutöver föreslås i motion 3202 en skatteutjämningsavgift som är fyra gånger så stor som den som föreslås i propositionen. Den sammantagna effekten blir som nämnts 6 miljarder kronor.

I motion 3206 (c) föreslås indragningar från kommunerna på sammanlagt 5,2 miljarder kronor. Härav skall emellertid 2,2 miljarder kronor återföras i form av ökade skatteutjämningsbidrag. Nettoindragningen begränsas härmed till 3 miljarder kronor.

De olika förslagen har sammanfattats i nedanstående tabell i vilken beloppen är angivna i miljarder kronor.

Tabell. Finansiell indragning från kommuner och landsting
Miljoner kronor. Helårseffekt 1986.

	Proposition 150	Motion 3201 (m)	Motion 3206 (c)	Motion 3202 (fp)	Motion 3203 (vpk)
Likviditetsindragning	4 500	–	–	–	–
Minskning av skatteunderlag alt. skatteutjämningsavgift	1 190	–	2 400	5 270	1 190
Minskning av statsbidrag	250	6 220	2 820	1 820	–
Summa	*5 940*	*6 220*	*5 220*	*7 090*	*1 190*
Avgår ökning av skatteutjämningsbidrag	–1 050	–1 400	–2 200	–1 000	–1 050
Nettoindragning	**4 890**	**4 820**	**3 020**	**6 090**	**140**

Det är svårt att exakt ange vilken effekt motionsförslagen får på den totala konsumtionsökningen i kommunerna. Utskottet tolkar dock uttalandena i motionerna 3201 och 3202 på det sättet att motionärerna delar uppfattningen i propositionen att konsumtionsökningen inte får överstiga 1 %. Även i motion 3206 framhålls att en dämpning av konsumtionsökningen är nödvändig. I jämförelse med propositionen föreslås emellertid i motion 3206 en nettoindragning som ligger närmare 2 miljarder kronor lägre.

Den ekonomiska utvecklingen i kommunerna inverkar i hög grad på möjligheterna att nå framgång med antiinflationspolitiken. Mot bakgrund av att en god finansiell utveckling kan förutses för kommunerna delar utskottet den uppfattning som framförs i propositionen att en dämpning av ökningstakten i den kommunala konsumtionen är nödvändig. Konsumtionsökningen för de kommande två åren bör därför begränsas till 1 % per år. En sådan utveckling är förenlig med det långsiktiga målet om balans i samhällsekonomin och överensstämmer med de riktlinjer för den ekonomiska politiken på medellång sikt som riksdagen antog hösten 1984 (FiU 1984/85:6).

De i propositionen föreslagna åtgärderna för att åstadkomma den

nödvändiga indragningen av medel från kommunerna betraktas som olämpliga i motionerna 3201 (m), 3202 (fp) och 3206 (c). Förslagen kritiseras främst för att de endast är temporära. I stället förordas en permanent indragning av medel, vilket enligt motionärerna skulle ge klara signaler till beslutsfattarna i kommunerna om de framtida villkoren för den kommunala ekonomin.

Utskottet delar inte uppfattningen att indragningen av medel från kommunerna måste vara permanent. Det finns främst två skäl till att utforma åtgärderna så att de avser endast år 1986. Skatteutjämningskommittén arbetar med översyn av hela skatteutjämningssystemet. Den beräknas inte vara klar med sitt arbete förrän vid årsskiftet 1985–1986. Detta innebär att ändringar i systemet baserade på de förslag kommittén lägger fram kan tillämpas tidigast fr. o. m. år 1987. Av denna anledning anser utskottet att kommitténs förslag inte bör bindas upp av åtgärder som beslutas under år 1985.

Åtgärderna är också motiverade av konjunkturpolitiska skäl. Detta gäller främst förslaget att på konton i riksbanken binda den alltför stora likviditet som i dag finns i näringslivet och i kommunsektorn. Dessa medel skall återbetalas senast år 1988. Den finansiella situationen kan då ha förändrats. Konjunkturen kan befinna sig i en svagare fas. Dessutom kommer den föreslagna höjningen av vissa schablonavdrag, som ingår i propositionen om förenklad självdeklaration, att reducera även det kommunala skatteunderlaget. Detta torde påverka kommunernas intäkter år 1988 och följande år.

Mot här angiven bakgrund avstyrker utskottet inriktningen av den ekonomiska politiken avseende kommunerna som föreslås i motionerna 3201 yrkande 6, 3202 yrkande 3 och 3206 yrkande 4.

I *motion 3203* (vpk) kritiseras och avvisas den i propositionen föreslagna likviditetsindragningen från kommunerna på 4,5 miljarder kronor.

Utskottet kan inte tolka ställningstagandet i motionen på annat sätt än att motionärerna anser att det i nuvarande läge finns ett samhällsekonomiskt utrymme för en kommunal expansion som påtagligt överstiger en tillväxt på 1 %. Som framgått av vad utskottet anfört om den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn och de villkor som ställs på den ekonomiska politiken delar utskottet inte denna uppfattning. Utskottet avstyrker därför yrkande 9 i motion 3203.

Skatteutjämningsavgift och skatteutjämningsbidrag

I detta avsnitt behandlas utöver anslagsfrågorna lag om skatteutjämningsavgift och ändring i lagen om kommuns utdebitering av skatt m. m. (1965:269). Det bör uppmärksammas att förslaget om en viss indragning av likviditeten i samhällsekonomin, vilken även berör kommunerna, tas upp till behandling i utskottets betänkande FiU 1984/85:30.

Lag om skatteutjämningsavgift

Vid behandlingen i februari av årets budgetproposition (FiU 1984/85:10 s. 62) framhöll utskottet att mot bakgrund av den statsfinansiella situationen kan de totala transfereringarna till kommunerna inte tillåtas öka från nuvarande nominella nivå. Riksdagen delade denna uppfattning. Den nu förväntade ökningen av skatteutjämningsbidraget mellan år 1985 och år 1986 måste följaktligen finansieras. I propositionen föreslås därför att en *skatteutjämningsavgift* tas ut på kommunernas resp. landstingskommunernas skatteunderlag. Avgiften föreslås uppgå till 0,14 kr./skr.

Även i *motion 3202* (fp) föreslås en avgift motsvarande skatteutjämningsavgiften. I motionen anges emellertid att avgiften skall uppgå till 0,65 kr./skr., vilket beräknas ge staten en intäkt på nära 5,3 miljarder kronor. Skatteutjämningsavgiften utgör i folkpartiets förslag den större delen av den totalt föreslagna indragningen på drygt 7 miljarder kronor.

Förslaget om en skatteutjämningsavgift avvisas i *motionerna 3201* (m) och *3206* (c). I motion 3201 (m) utnyttjas en del av den samlade indragningen av medel från kommunerna till att finansiera ökningen av skatteutjämningsbidraget. Denna princip gäller även förslaget i motion 3206. I det senare fallet åstadkoms större delen av indragningen genom att skatteunderlaget föreslås minska med 2 % för såväl kommuner som landsting.

Utskottet vill med anledning härav anföra följande. Enighet tycks råda om att det generella skatteutjämningsbidraget bör ökas i enlighet med gällande regler. När det gäller finansieringen av denna ökning finns två huvudalternativ. Det ena alternativet innebär nedskärningar av andra bidrag. Det andra har formen av en särskild avgift eller reduktion av skatteunderlaget.

I motionerna 3201 (m) och 3206 (c) föreslås bestående besparingar i statsbidragen till kommunerna. Detta innebär stora ingrepp i statsbidragssystemen och föregriper de förslag som kan komma att föreslås av skatteutjämningskommittén. Det anser utskottet är olämpligt. Utskottet förordar i stället en finansiering i form av en avgift på skatteunderlaget. Den kan tas ut tillfälligt i avvaktan på kommitténs förslag och den innebär inte några strukturella omläggningar av bidragssystemet.

Vad gäller avgiftsuttagets storlek anser utskottet att den bör vara avpassad till ökningen av skatteutjämningsbidraget. Ett avgiftsuttag av den storlek som föreslås i motion 3202 (fp) skulle innebära att kommunernas resurser reducerades med ca 5,3 miljarder kronor. Som utskottet anfört tidigare bör den indragning av medel som erfordras utöver vad som är nödvändigt för att finansiera det ökade skatteutjämningsbidraget, utformas som en tidsbegränsad indragning som senare återbetalas.

Utskottet tillstyrker med det anförda att en skatteutjämningsavgift på 0,14 kr./skr. tas ut på skatteunderlaget. Utskottet avstyrker således motionerna 3201 yrkande 5 a, 3202 yrkande 7 och 3206 yrkande 7 i berörda delar.

Utöver förslaget om skatteutjämningsavgift föreslås i propositionen att *en progressiv avgift* för att utjämna utdebiteringsskillnaderna tas ut på det

skatteunderlag som överstiger 135 % av medelskattekraften. De genom denna avgift inkomna medlen skall finansiera bidrag till kommuner med en primärkommunal utdebitering som överstiger 18 kr./skr. Även kommuner med en mycket hög total skattesats föreslås i propositionen kunna komma ifråga för ett särskilt riktat stöd inom ramen för det extra skatteutjämningsbidraget. En förutsättning för stöd är att de berörda kommunerna beslutar att sänka den egna skattesatsen.

I *motion 3201* (m) framhålls att förslaget om införande av en lag om skatteutjämningsavgift är principvidrigt. Främst kritiseras den del av förslaget som innebär att vissa kommuner måste betala en avgift som är progressiv i relation till kommunens skattekraft. Förslaget innebär enligt motionärerna att kommuner med låg kommunalskatt och låg skattekraft diskrimineras och att de kommuner som hållit tillbaka skattehöjningar genom en effektiv administration och en i övrigt rationell verksamhet bestraffas. Motionärerna anför att någon utredning av denna fråga inte har presenterats. I denna motion och i *motion 3205* av Ove Eriksson (m), som också yrkar avslag på förslaget om skatteutjämningsavgift, ifrågasätts om den föreslagna lagen är förenlig med grundlagen.

Som alternativ till förslagen i propositionen föreslås i motion 3201 en successiv neddragning av de specialdestinerade bidragen kombinerad med en översyn av skatteutjämningssystemet.

I *motion 3206* (c) avvisas förslaget om en progressiv skatteutjämningsavgift och särskilda bidrag till kommuner med hög utdebitering med motiveringen att något nytt utjämningssystem inte bör införas innan skatteutjämningskommittén redovisat sitt förslag. I motionen hänvisas till tidigare framförda förslag att inom nuvarande system förstärka skatteutjämningsbidragen med en miljard kronor till de kommuner som har de besvärligaste ekonomiska villkoren. Därvid bör beaktas den genomsnittliga inkomsten för kommuninvånarna, ålderssammansättningen samt köld- och avståndsfaktorn.

I *motion 3202* (fp) föreslås inte några åtgärder för att minska de mest extrema skillnaderna i utdebitering. Motionärerna anser att skatteutjämningskommitténs förslag bör inväntas.

Utskottet vill med anledning av förslagen framhålla följande. Skatteutjämningskommittén väntas inte vara färdig med sitt arbete förrän vid årsskiftet 1985–1986. Det innebär att eventuella åtgärder som baseras på förslag från kommittén inte kan träda i kraft förrän 1987. Med tanke på de stora utdebiteringsskillnader som råder är detta inte acceptabelt. Utskottet anser därför till skillnad mot vad som anförs i motion 3202 (fp) att det är nödvändigt att omedelbart vidta åtgärder för att minska skillnaderna. Motion 3202 (fp) yrkande 7 i motsvarande del avstyrks därför av utskottet.

Vad gäller de olika metoder för att minska utdebiteringsskillnaderna som föreslås i propositionen och i motionerna 3201 (m) och 3206 (c) vill utskottet anföra följande.

Skillnaderna i total utdebitering mellan de kommuner som har lägst och de som har högst utdebitering har nu blivit alarmerande stor. Skillnaderna mellan Åsele och Danderyd i kommunal utdebitering uppgår sålunda till drygt 10 kr. Spännviddden har emellertid inte ökat under senare år, om man bortser från de mest utpräglade låg- och högskattekommunerna. Det är därför motiverat att de omedelbara åtgärderna för att minska skillnaderna i utdebitering inriktas mot kommuner med särskilt höga och låga skattesatser.

I motsats till vad som framhålls i motion 3201 vill utskottet framhålla att spännvidden mellan kommuner med lägst och högst kommunalskatt inte annat än till en mindre del kan förklaras av skillnader i ambitionsnivå eller effektivitet. En viktig förklaring finns i stället i de kraftiga, och i viss utsträckning ökande, skillnaderna i skatteunderlag mellan de kommuner som har den allra högsta egna skattekraften och övriga kommuner. Att skillnaden i kommunalt skatteuttag, som i vissa fall kan uppgå till ca 10 kr., betraktas som orättvis och kan bli styrande vid val av bostadsort m. m. är uppenbart. De invändningar som reses i motion 3201 mot en skatteutjämningsavgift är därför enligt utskottets mening inte relevanta. Utskottet kan inte heller finna att de alternativa förslag som redovisas i motionen kan få några utjämnande effekter i det korta perspektivet i jämförelse med förslaget i propositionen.

Metoden att förstärka skatteutjämningsbidragen, som föreslås i motion 3206 (c), anser inte utskottet tillräckligt effektiv för att minska de mest extrema skillnaderna. Trots den kraftiga utbyggnaden av skatteutjämningssystemet som skett under senare år har skillnaderna inte avtagit.

Med det anförda tillstyrker utskottet förslaget i propositionen att en särskild progressiv avgift skall erläggas av kommunerna och avstyrker motionerna 3201 yrkande 5 a i berörd del samt 3205 och 3206 yrkande 7 i denna del.

I *motion 1575* av Helge Hagberg m. fl. (s) begärs att *åtgärder vidtas för att minska de stora utdebiteringsskillnader som i dag finns mellan kommuner.* Det nu framlagda förslaget till lag om skatteutjämningsavgift i propositionen tillgodoser i stor utsträckning de yrkanden som framförs i motionen. Någon ytterligare åtgärd från riksdagens sida med anledning av motionen anser inte utskottet påkallad. Motion 1575 avstyrks.

Vänsterpartiet kommunisterna godtar i *motion 3203* förslaget i propositionen angående utjämning av utdebiteringsskillnader. Enligt motionärerna måste man emellertid, i samband med förslag och beslut som följer på kommande förslag från skatteutjämningskommittén, på allvar diskutera frågan om övergång till en *progressiv statskommunal enhetsskatt*. Förslaget att införa en sådan skatt framförs även i *motion 1581* (vpk).

Frågan om en statskommunal enhetsskatt har tidigare behandlats av konstitutionsutskottet (KU 1980/81:22). Konstitutionsutskottet hävdar att införandet av en sådan enhetsskatt strider emot grundlagens stadganden och

skulle aktualisera hela frågan om den kommunala självstyrelsen. Med det anförda avstyrker utskottet motion 1581.

Anslag till skatteutjämningsbidrag till kommunerna

I propositionen begär regeringen ett *bemyndigande* att för år 1986 utge *extra skatteutjämningsbidrag* till de kommuner som har en utdebitering över 18 kr. och som sänker skatten. Dessutom bör bidrag kunna ges till kommuner som har en kommunal utdebitering som är 18 kr./skr. eller lägre men vars totala skattesats ändå är mycket hög.

I överensstämmelse med vad utskottet anfört om extra skatteutjämningsbidrag tillstyrker utskottet att regeringen ges ett särskilt bemyndigande att utbetala dessa bidrag enligt de principer som anges i propositionen. Utskottet avstyrker därmed motionerna 3201 yrkande 3, 3202 yrkande 4 samt 3206 yrkande 8.

Ordinarie skatteutjämningsbidrag uppgår år 1985 till sammanlagt 10 844 milj. kr. Bidragen under år 1986 är beroende av den fortsatta utvecklingen av skatteunderlaget och av de kommunala skattesatserna för samma år. Skatteutjämningsbidraget för år 1986 är vidare avhängigt av de skattekraftsgarantier för kommuner och landstingskommuner som framkommer vid omräkning under sommaren 1985 av åldersstrukturfaktorerna. Kostnaderna kan därför inte beräknas med säkerhet. Med utgångspunkt i 1985 års skattesatser och en viss antagen höjning av skatteunderlaget samt att åldersstrukturen är densamma som för år 1985 bedöms det ordinarie bidraget uppgå till 11 841 milj. kr. år 1986.

I *motion 3206* (c) begärs en ytterligare höjning av skatteutjämningsbidragen med nära 600 milj. kr. att användas för att minska utdebiteringsskillnaderna. Denna höjning utgör kompensation för att vissa andra bidrag har skurits ned.

Eftersom utskottet tidigare avvisat dessa förslag finns inte skäl att via extra skatteutjämningsbidrag återföra del av dessa medel. Utskottet avstyrker motion 3206 yrkande 9.

Ramen för det extra skatteutjämningsbidraget föreslås i propositionen uppgå till 250 milj. kr. Hälften av beloppen för resp. kalenderår 1985 och 1986 utbetalas under budgetåret 1985/86.

Utskottet tillstyrker propositionens förslag att riksdagen anvisar 11 567,5 milj. kr. till skatteutjämningsbidrag för budgetåret 1985/86.

Anslag till bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen

Den senaste bedömningen av de totala överföringarna till kommunerna och den totala finansiella situationen i kommunsektorn för år 1986 utvisar en förbättring även sedan den föreslagna åtgärden att införa en skatteutjäm-

ningsavgift beaktats. Utskottet delar därför föredragandens uppfattning att det finns anledning att vidta vissa ytterligare åtgärder för att begränsa ökningen i statsbidragen. Detta bör ske genom en viss minskning av bidraget med anledning av avskaffandet av den kommunala beskattningen av juridiska personer. Utskottet kan således inte ställa sig bakom rekommendationen i *motion 3203* (vpk) om en väsentligt kraftigare ökning av den kommunala konsumtionen och att någon minskning av statsbidragen inte bör ske. Utskottet avstyrker därför motion 3203 yrkande 7.

Enligt utskottet bör, i likhet med vad som föreslås i propositionen, reduceringen uppgå till 30 kr. per invånare eller totalt 250 milj. kr. Denna minskning bör kunna ske utan att oönskade effekter uppkommer på kommunal service och sysselsättning. I övrigt bör kompensation utgå i överensstämmelse med vad riksdagen beslutade våren 1984 (FiU 1983/84:39 s. 17). Utskottet tillstyrker förslaget i propositionen att här aktuellt anslag för budgetåret 1985/86 förs upp med 1,694 miljarder kronor. Detta innebär att utskottet avstyrker förslaget i *motionerna 3201* yrkande 4 (m) och *3202* yrkande 5 (fp) innebärande att bidraget slopas fr. o. m. år 1986 och i *motion 3206* yrkande 6 (c) där bidraget föreslås upphöra den 1 juli 1985.

Utbetalning av kommunalskattemedel och beaktande av taxeringsändringar för tidigare år

I propositionen föreslås vissa ändringar i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt m. m. Motiveringen till lagändringarna är dels att för vissa dagar i varje månad minska likviditetsanhopningen vid utbetalning av skatt, dels att förenkla avräkningsförfarandet vid utbetalning av skatt genom att inte beakta taxeringsändringar som avser tidigare år. Utskottet har inte något att erinra mot de i propositionen föreslagna lagändringarna.

Övriga frågor

Under denna punkt behandlar utskottet frågor inom det kommunalekonomiska området som tagits upp i 12 motioner från den allmänna motionstiden samt yrkande 5 i motion 3206 (c).

Specialdestinerade bidrag

I *motionerna 3206* (c) och *1144* (c) framhålls att genom att avveckla de specialdestinerade bidragen och övergå till ett *generellt bidragssystem* stärks den kommunala självstyrelsen. Samtidigt bidrar det till att underlätta lokala och regionala anpassningar och utjämna skillnader i skattekraft. I *motion 1574* av Ivar Franzén (c) och Per-Ola Eriksson (c) anges riktlinjer för hur ett sådant system kan utformas. Utgångspunkten skall vara de allmänna principer som gäller för den kommunala skatteutjämningen. Utifrån motive-

ringen att statsbidragssystemet till kommunerna måste effektiviseras begärs en översyn av de specialdestinerade bidragen.

Även i *motion 941* av Karin Ahrland (fp) begärs en översyn av statsbidragssystemet med motiveringen att systemet måste göras mer effektivt och överskådligt.

Utskottet har inte något att erinra mot att detaljregleringen i det nuvarande statsbidragssystemet minskas. Det kan nämnas att målet att öka schabloniseringen inte enbart uppnås genom att ersätta speciella bidrag med skatteutjämningsbidraget. Av stor betydelse är även det fortsatta arbetet med att förändra de specialdestinerade bidragen.

I skatteutjämningskommitténs uppdrag ingår att se över bidragssystemet och att undersöka möjligheterna och konsekvenserna av att överföra vissa specialdestinerade statsbidrag till skatteutjämningssystemet. Några särskilda tilläggsdirektiv med anledning av vad som anförs i motion 1144 anser därför utskottet inte behövs.

Med hänvisning till vad som anförts och i avvaktan på det pågående arbetet med att reformera nuvarande statsbidragssystem avstyrker utskottet motionerna 941, 1144 yrkande 2, 1574 och 3206 yrkande 5.

I motion 1144 (c) föreslås att riksdagen skall ansluta sig till en målsättning för vissa grupper om minst 15 % *sänkt marginaleffekt* i skatte- och bidragssystemet genom ett utökat skatteutjämningsbidrag.

Utskottet har tillstyrkt en fortsatt ökning av skatteutjämningsbidragen. Därigenom skapas förutsättningar för att sänka kommunalskatten och därmed minska marginalskatten för kommuninvånarna. Ytterligare åtgärder av denna karaktär får anstå till dess skatteutjämningskommittén har presenterat sitt slutbetänkande. Utskottet avstyrker därmed motion 1144 yrkande 1.

I *motion 2810* av Inga Lantz m. fl. (vpk) anförs att det som bl. a. försvårar en konsekvent alkoholpolitik är att alkoholbeskattningen tillfaller statskassan medan däremot de mycket höga kostnaderna för alkoholskadorna faller på landsting och kommuner. Motionärerna kräver därför att de *skatteintäkter som erhålls från alkoholförsäljningen* i huvudsak bör tillfalla den kommunala sektorn.

Utskottet har tidigare behandlat motioner i vilka specialdestination av statsinkomster krävts (FiU 1984/85:19 och FiU 1979/80:4 y). Yrkanden med denna innebörd har avstyrkts av utskottet med motiveringen att en bärande princip i statsbudgetens uppbyggnad är att specialdestination av statsinkomster till bestämt ändamål inte bör förekomma. Skälen härför är främst att statsmakternas fortlöpande avvägningar mellan olika handlingsalternativ försvåras då medel specialdestineras. Utskottet finner inte anledning att nu ändra sitt ställningstagande. Någon ny specialdestination bör således inte införas och utskottet avstyrker därför motion 2810.

Bidrag till vissa kommuner och kommuntyper

I *motion 946* av Per Petersson m. fl. (m) anförs att riksdagen bör ge regeringen till känna att en utredning i syfte att ge vattenkraftskommuner skälig del av vattenkraftsanläggningarnas vinster bör genomföras.

Yrkandet i motion 946 syftar till att skapa en särskild lagstiftning för skatteutjämning till vattenkraftskommuner. Utskottet har vid ett flertal tillfällen och senast våren 1984 (FiU 1983/84:39 s. 24) behandlat yrkanden med liknande innehåll. Vid dessa tillfällen motsatte sig utskottet att en särskild skattelagstiftning skulle tillämpas för enskilda kommuner.

Kommuner som drabbas särskilt hårt av förslag om indragning av kommunalskattemedel och som bedöms ha en särskilt ekonomiskt svag situation kan erhålla kompensation för detta inom ramen för det extra skatteutjämningsbidraget. Det ankommer på regeringen att göra den nödvändiga prövningen. Det bör också nämnas att Jokkmokks kommun liksom andra kommuner genom skatteutjämningsgarantin tillförsäkras viss skattekraft.

Med det anförda avstyrker utskottet motion 946.

I *motion 1490* av Lars-Erik Lövdén m. fl. (s) anförs att ökningen av socialbidragskostnaderna låser allt större ekonomiska och personella resurser i kommunerna till utbetalning av individuell behovsprövad ekonomisk hjälp. Enligt motionärerna bör ett temporärt specialdestinerat bidrag skyndsamt införas för täckande av en del av kommunernas socialbidragskostnader för de i detta avseende hårdast drabbade kommunerna. Motionärerna framhåller även att skatteutjämningskommittén bör pröva om inte ett socialförsäkringstillägg kan finansieras genom en samtidig förändring av nuvarande skatteutjämningssystem.

Utskottet behandlade våren 1984 en motion med liknande innehåll (FiU 1983/84:39 s. 24). Utskottet anförde vid detta tillfälle att i skatteutjämningskommitténs uppdrag ingår att pröva faktorer – såsom kostnader till följd av invandring och arbetslöshet – som bör beaktas i skatteutjämningssystemet. Frågan om att ersätta individuellt behovsprövad ekonomisk hjälp med generella socialförsäkringstillägg är emellertid inte i första hand en fråga om att utjämna kostnader mellan olika kommuner utan en socialpolitisk fråga. Den bör därför inte utredas av skatteutjämningskommittén.

Utskottet har vidare tidigare i detta betänkande framhållit vikten av en ökad generalisering i statsbidragsgivningen. Också mot denna bakgrund är det enligt utskottets mening mindre lämpligt att införa ett specialdestinerat bidrag för vissa delar av kommunernas sociala kostnader. Med hänvisning till vad utskottet här anfört avstyrker utskottet motion 1490.

I *motion 1577* av Wiggo Komstedt (m) hemställs att en utredning tillsätts om hur s. k. fritidskommuner skall tillgodogöras en rättmätig del av det kommunala skatteunderlaget.

Utskottet vill i detta sammanhang erinra om att i det nuvarande skatteutjämningssystemet bestäms den grundläggande skattekraftsgarantin av bl. a. bebyggelsestrukturen. Däri ingår kostnader för vatten och avlopp, gator, vägar och fritidshus. För att täcka delar av kostnaderna för fritidsbebyggelsen erhåller kommunerna medel från fastighetsbeskattning och olika typer av avgiftsbeläggning. De frågor som tas upp i motionen har anknytning till frågor som behandlas i skatteutjämningskommittén. Det finns därför inte skäl att nu vidta någon åtgärd från riksdagens sida som motionären begär innan kommittén avslutat sitt arbete.

Med hänvisning till vad utskottet anfört avstyrks motion 1577.

I *motion 2254* av Sigvard Persson (c) föreslås att Landskrona kommun skall erhålla ett ökat skatteutjämningsbidrag. I motionen framhålls att även om det har förekommit en betydande nyetablering av ersättningsindustri i kommunen efter nedläggningen av Öresundsvarvet har befolkningsmängden kraftigt minskat med vikande skatteunderlag som följd. Då arbetsmarknadssituationen alltjämt är mycket besvärlig i Landskronaområdet har detta medfört att kommunen har betydande ekonomiska svårigheter. Nivån på utgående skatteutjämningsbidrag är för låg för att kompensera skattebortfallet.

Utskottet vill med anledning av motionen anföra följande. Nivån på skatteutjämningsbidragen bestäms utifrån vissa kriterier bl. a. åldersstruktur och befolkningsminskning. Kommuner med särskilt svår ekonomisk situation kan därutöver erhålla stöd genom extra skatteutjämningsbidrag. Beslut härom fattas av regeringen efter särskild ansökan. Principen för skatteutjämningsbidragen ses för närvarande över av skatteutjämningskommittén.

Med det anförda avstyrker utskottet motion 2254.

Kostnadsanalyser av förslag i propositioner och kommunal redovisning

I *motion 1579* av Mona Saint Cyr (m) anförs att kommunernas suveräna beslutanderätt försvagas i takt med ekonomiska åtstramningar och successivt övervältrande åligganden från stat till kommun. Regering och riksdag styr allt tydligare det kommunala livet mot likriktning och likformighet. Motionären pekar på beslut som får ekonomiska konsekvenser för kommunerna men som inte är redovisade i propositionen. Motionären hemställer att varje proposition som medför kommunala kostnadsökningar, direkt eller indirekt, redovisar dessa i form av såväl konsekvensbeskrivningar som kostnadsanalyser.

Utskottet har vid ett flertal tillfällen behandlat motioner med denna innebörd, senast våren 1983. Utskottet gav därvid (FiU 1982/83:45 s. 30) uttryck för samma principiella inställning som nu redovisas i motion 1579. Utskottet påpekade att det är angeläget att statsmakterna i det löpande arbetet klarlägger olika reformers effekter på den kommunala volymutvecklingen och på den kommunala ekonomin.

När det gäller riktlinjepropositioner har åtgärder vidtagits för att förslagen så långt det är möjligt skall åtföljas av kostnadsbedömningar. Av dessa bedömningar bör självfallet även de kommunala kostnaderna framgå.

Det kan även nämnas att i allmänna direktiv till kommittéer och särskilda utredare (Dir. 1984:5) föreskrivs att för avgivna förslag skall väl genomarbetade kostnadsberäkningar redovisas. Dessa skall ta hänsyn till alla kostnader för olika intressenter däribland kommuner.

I den reviderade budgethandboken för myndigheternas anslagsframställningar föreskrivs att förslag skall kostnadsberäknas. Särskilt skall konsekvenserna för bl. a. kommunerna uppmärksammas. Detta leder till att regeringen får ett bättre underlag för kostnadsbedömningar i kommande propositioner.

Utskottet anser i överensstämmelse med tidigare riksdagsbeslut att motionsyrkandet inte bör föranleda någon åtgärd från riksdagens sida och avstyrker därför motion 1579.

Motion 2344 av Margit Gennser m. fl. (m) behandlar främst frågor rörande *den kommunala redovisningen och den kommunala revisionen.*

Svenska kommun- och landstingsförbunden har nu lagt fram ett gemensamt förslag om en ny modell för kommunal redovisning.

Motionärerna kritiserar bl. a. förslaget utifrån den synpunkten att sammankopplingen av budgeterings- och redovisningssystemen till en integrerad helhet leder till en onödig stelhet. Systemet ger varken utrymme för information vid redovisningsårets slut om hur effektiva förvaltningar och enheter varit eller för vissa andra uppgifter. Ett sådant styrsystem är, menar motionärerna, uppenbart förödande på allt vad decentraliserad styrning genom incitament och motivation heter.

Utgångspunkterna för ett nytt redovisningssystem bör enligt motionärerna vara att skapa

– ett enkelt redovisningssystem

– ett enhetligt redovisningssystem

– ett redovisningssystem som närmar sig de redovisningsformer som används inom andra sektorer i samhället och som underlättar kostnadsjämförelser kommuner emellan samt med den privata sektorn

– ett redovisningssystem som ger ökad information, inte minst till externa intressenter.

Motionärerna diskuterar också möjligheter att ersätta kommunallagens nuvarande bestämmelser angående förmögenhetsskydd. Man menar att i detta sammanhang bör ett soliditetsmått kunna användas.

Vad gäller den av Kommunförbundet rekommenderade reala annuitetsmetoden har den, enligt motionärerna, två betydande svagheter. För det första förskjuts avskrivningarna framåt i tiden, vilket innebär att dagens kostnader kan komma att få bäras av framtida generationer. Detta blir inflationsdrivande. För det andra försvårar den reala annuitetsmetoden

jämförelser mellan kommunal och privat verksamhet. I motionen ges en utförlig beskrivning av en alternativ metod.

I frågan om den kommunala revisionen anförs följande i motionen. Den kommunala revisionen har veterligen inte varit föremål för en samlad analys. Med tanke på den nya ekonomiska situation kommunerna kommer att ställas inför under senare delen av 1980-talet är det nödvändigt att en sådan kommer till stånd. Den kommunala revisionen måste utvecklas till en effektiv del av kommunernas ekonomiska styrsystem. Frågor om revisionens oberoende ställning, om politikers och tjänstemäns ansvar och förhållandet till annan statlig kontroll är av central betydelse. Motionärerna begär att här nämnda frågor utreds.

Utskottet har berett Svenska kommunförbundet tillfälle att yttra sig över motionen. Yttrandet återfinns som *bilaga 2* till betänkandet. Till yttrandet har bifogats en reservation av de ledamöter i förbundets styrelse som representerar moderata samlingspartiet.

Med anledning av motion 2344 vill utskottet anföra följande.

De krav som motionärerna ställer på ett nytt kommunalt redovisningssystem har också legat till grund för det utvecklingsarbete som nu genomförts. Det är utskottets uppfattning att förslaget till nytt redovisningssystem i stort uppfyller de allmänna krav som motionärerna anger. De krav som motionärerna ställer på en mer långtgående detaljerad redovisning kan försvåra möjligheterna att anpassa redovisningssystemet till skilda lokala förhållanden som exempelvis kommunstorlek. Sådana olikheter kan motivera välgrundade avvikelser från ett generellt redovisningssystem.

I motionen kritiseras det föreslagna redovisningssystemet bl. a. för att det försvårar möjligheterna att åstadkomma en decentraliserad styrning. Dessutom borde förmögenhetsskydd och avskrivningar beaktats på annat sätt.

Vad gäller dessa invändningar mot förslaget framhålls i Kommunförbundets yttrande följande.

Den redovisningsmodell som tagits fram beskrivs på kommunnivå. Modellen hindrar enligt styrelsens uppfattning inte att ekonomisystemet decentraliseras. Den praktiska utformningen av ett decentraliserat ekonomisystem måste emellertid anpassas till den enskilda kommunen.

Angående förmögenhetsskyddet anser motionärerna att ett soliditetsmått kan användas, där gränser kan anges för hur mycket soliditeten får minska under en viss period.

I yttrandet avvisas förslaget att använda ett soliditetsmått. Att centralt ange gränser och restriktioner för soliditetsutvecklingen skulle enligt styrelsens uppfattning ställa stora krav på detaljreglering av värderingsprinciper m. m. På grund av att det bland kommunernas tillgångar ingår s. k. publik egendom är soliditetsmåttet överhuvud taget olämpligt. Styrelsen avvisar bestämt en sådan detaljreglering.

När det gäller avskrivningar vidhåller styrelsen att en real annuitetsmetod bör användas. Avsikten med real annuitetsmetod vid beräkning av kapital-

kostnader är att rätta till de skevheter som dagens system i kombination med en hög inflationstakt inneburit.

Utskottet anser att Kommunförbundet i sitt yttrande anfört tungt vägande skäl mot de invändningar som här redovisats mot förslaget om nytt redovisningssystem för kommunerna.

Beträffande den kommunala revisionen tas i motionen upp bl. a. frågan om vilka kvalifikationskrav som bör gälla för revisorer och i vilka former ansvar skall kunna utkrävas när revisionen uppdagar grova fall av misskötsel.

Frågan om hur revisionsansvaret skall utformas i ett målstyrt system övervägs – enligt vad Kommunförbundets styrelse erfarit – redan nu i samband med att demokratiberedningen utarbetar en principskiss till en ny kommunallag. Beredningen har i sitt diskussionsbetänkande (SOU 1984:83 s. 60) framhållit att revisionsreglerna behöver ses över i fråga om ansvarsfrihet. Denna översyn bör avvaktas innan ställning tas till frågan om ansvarsutkrävande.

I yttrandet framhålls att frågan om särskilda kvalifikationskrav har varit föremål för överväganden vid flera tillfällen. Därvid har konstaterats att skulle särskilda kompetenskrav införas i kommunallagen för revisorer, innebär detta att revisionsuppdraget inte längre blir ett förtroendeuppdrag utan någon form av sakkunniguppdrag. Vidare understryks att det inte finns några behov av särskilda kvalifikationskrav för de förtroendevalda revisorerna. Dessa anlitar nämligen yrkesrevisorer som konsulter i revisionsverksamheten.

Utformningen av ett kommunalt redovisningssystem är en uppgift som faller inom det kommunala kompetensområdet. Utskottet anser inte att de synpunkter som framförs i motionen påkallar någon åtgärd gentemot kommunerna från riksdagens eller regeringens sida. Med det anförda avstyrker utskottet motion 2344.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn m. m.*
   att riksdagen med anledning av proposition 1984/85:150 bilaga 1 moment 17 samt med avslag på motionerna 1984/85:3201 yrkande 6, 1984/85:3202 yrkande 3, 1984/85:3203 yrkande 9 och 1984/85:3206 yrkande 4 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,
2. beträffande *lag om skatteutjämningsavgift*
   att riksdagen med avslag på motionerna 1984/85:1575, 1984/85:3201 yrkande 5 a, 1984/85:3202 yrkande 7, 1984/85:3206 yrkande 7 och 1984/85:3205 antar i proposition 1984/85:150 bilaga 1 moment 13 framlagt förslag till lag om skatteutjämningsavgift.

3. beträffande *införandet av en progressiv statskommunal enhetsskatt*
att riksdagen avslår motion 1984/85:1581,
4. beträffande *bemyndigande rörande extra skatteutjämningsbidrag*
att riksdagen med avslag på motionerna 1984/85:3201 yrkande 3 såvitt nu är i fråga, 1984/85:3202 yrkande 4 såvitt nu är i fråga och 1984/85:3206 yrkande 8 bemyndigar regeringen att för år 1986 utge extra skatteutjämningsbidrag i enlighet med vad som förordats i proposition 1984/85:150 bilaga 1 moment 9,
5. beträffande *anslag till skatteutjämningsbidrag till kommunerna*
att riksdagen med bifall till proposition 1984/85:150 bilaga 1 moment 10 samt med avslag på motionerna 1984/85:3201 yrkande 3 såvitt nu är i fråga, 1984/85:3202 yrkande 4 såvitt nu är i fråga och 1984/85:3206 yrkande 9 till *Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m. m.* för budgetåret 1985/86 under sjunde huvudtiteln anvisar ett förslagsanslag av 11 567 500 000 kr.,
6. beträffande *anslag till bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen*
att riksdagen med bifall till proposition 1984/85:150 bilaga 1 moment 11 samt med avslag på motionerna 1984/85:3201 yrkande 4, 1984/85:3202 yrkande 5, 1984/85:3203 yrkande 7 och 1984/85:3206 yrkande 6 till *Bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen* för budgetåret 1985/86 under sjunde huvudtiteln anvisar ett förslagsanslag av 1 694 000 000 kr.,
7. beträffande *utbetalning av kommunalskattemedel och beaktande av taxeringsändringar för tidigare år*
att riksdagen antar i proposition 1984/85:150 bilaga 1 moment 14 framlagt förslag till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m. m.
8. beträffande *överföring av kommunernas specialdestinerade statsbidrag till ett generellt statsbidragssystem*
a) att riksdagen avslår motionerna 1984/85:1144 yrkande 2 och 1984/85:3206 yrkande 5,
b) att riksdagen avslår motion 1984/85:1574,
c) att riksdagen avslår motion 1984/85:941,
9. beträffande *uttalande om målsättningen sänkt marginaleffekt i skatte- och bidragssystemet*
att riksdagen avslår motion 1984/85:1144 yrkande 1,
10. beträffande *överföring till kommuner av skatteintäkter från alkoholförsäljning*
att riksdagen avslår motion 1984/85:2810,
11. beträffande *bidrag till vissa kommuner eller kommuntyper*
a) att riksdagen avslår motion 1984/85:946,

b) att riksdagen avslår motion 1984/85:1490,
c) att riksdagen avslår motion 1984/85:1577,
d) att riksdagen avslår motion 1984/85:2254,

12. beträffande *kostnadsanalyser av förslag i propositioner som medför kommunala kostnadsökningar*
att riksdagen avslår motion 1984/85:1579,
13. beträffande *ny kommunal redovisningsmodell m. m.*
att riksdagen avslår motion 1984/85:2344,

Stockholm den 28 maj 1985

På finansutskottets vägnar
ARNE GADD

Närvarande: Arne Gadd (s), Björn Molin (fp), Lars Tobisson (m), Rune Rydén (m), Rolf Rämgård (c), Torsten Karlsson (s), Bo Södersten (s), Hugo Hegeland (m), Carl-Henrik Hermansson (vpk), Gunnar Nilsson i Eslöv (s), Margit Gennser (m), Gerd Engman (s), Britta Hammarbacken (c), Rune Johansson (s) och Nina Jarlbäck (s).

Reservationer

1. Den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn

Lars Tobisson, Rune Rydén, Hugo Hegeland och Margit Gennser (alla m) anser att

dels den del av utskottets yttrande som på s. 14 börjar med "Det är" och på s. 15 slutar med "yrkande 4" bort ha följande lydelse:

Som framhållits har kommunsektorns likviditet märkbart förbättrats de senaste fem åren. Likviditeten i primärkommunerna beräknades kalenderåret 1984 till ca 20 miljarder, en ökning från föregående år med drygt 10 procent. Landstingskommunernas likviditet uppgår också till ca 20 miljarder, vilket innebär att kommunsektorns sammanlagda likviditet i dag uppgår till i storleksordningen 40 miljarder kronor.

Dessa förhållanden bidrar till obalansen i den offentliga sektorn och i den svenska ekonomin. De icke socialistiska partierna varnade tidigt för den nu beskrivna utvecklingen och krävde begränsningar av de statliga bidragen. Dessa varningar har visat sig vara i högsta grad befogade, men när dessa förslag om begränsningar tidigare framfördes betecknades dessa av regeringen och den socialdemokratiska majoriteten i riksdagen som en politik för att "riva ner den svenska välfärden och förstöra den svenska modellen".

Den ekonomiska utvecklingen i kommunerna inverkar i hög grad på

möjligheterna att nå framgång med antiinflationspolitiken. Mot bakgrund av att en god finansiell utveckling kan förutses för kommunerna delar utskottet den uppfattning som nu framförs av regeringen i propositionen och i motionerna 3201, 3202 och 3206 att åtgärder måste vidtas mot den nuvarande ökningstakten i den kommunala konsumtionen.

Regeringen föreslår emellertid att huvudparten av indragningarna skall ske som en likviditetsindragning beräknad på kommunernas och landstingens lönekostnader samt genom införandet av en allmän och en extra skatteutjämningsavgift på det kommunala skatteunderlaget.

Förslaget till likviditetsindragning anser emellertid utskottet vara felaktigt. Eftersom indragningen till större delen enligt propositionen skall återbetalas år 1988 blir den åtstramningseffekt som uppträder enbart temporär. Förslaget innebär att regeringen skjuter frågan om en minskad finansiell överföring från staten till kommunerna framför sig till år 1988. Risk föreligger att detta ger kommunalpolitikerna felaktiga signaler om de framtida villkoren för den kommunala ekonomin. Utskottet delar därför den uppfattning, som framförs i motionerna 3201, 3202 och 3206 vad gäller den allmänna inriktning av den ekonomiska politiken som berör kommunerna, att indragningarna måste ske på så sätt att den eftersträvade åtstramningseffekten blir permanent.

Det bör här påpekas att den valda metoden för den finansiella indragningen icke är densamma i motionerna 3201 (m), 3202 (fp) och 3206 (c). I motion 3201 föreslås denna ske i huvudsak med en successiv indragning av de specialdestinerade bidragen, i motion 3202 genom en avgift på kommunernas och landstingens skatteunderlag och i motion 3206 genom att det kommunala skatteunderlaget minskas med 2 % för såväl kommuner som landsting. Frågan om storleken på indragningarna och deras fördelningseffekter återkommer utskottet till i avsnittet om skatteutjämningsavgift och skatteutjämningsbidrag.

Mot bakgrund av vad utskottet anfört tillstyrks motion 3201 yrkande 6 medan motionerna 3202 yrkande 3, 3203 yrkande 9 och 3206 yrkande 4 avstyrks.

dels utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn m. m.* att riksdagen med avslag på motionerna 1984/85:3202 yrkande 3, 1984/85:3203 yrkande 9 och 3206 yrkande 4 samt med anledning av proposition 1984/85:150 bilaga 1 moment 17 och med bifall till motion 1984/85:3201 yrkande 6 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

2. Den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn

Rolf Rämgård (c) och Britta Hammarbacken (c) anser att

dels den del av utskottets yttrande som på s. 14 börjar med "Det är" och på s. 15 slutar med "yrkande 4" bort ha följande lydelse:

Som framhållits har kommunsektorns likviditet märkbart förbättrats de senaste fem åren. Likviditeten i primärkommunerna beräknades kalenderåret 1984 till ca 20 miljarder kronor, en ökning från föregående år med drygt 10 %. Landstingskommunernas likviditet uppgår också till ca 20 miljarder, vilket innebär att kommunsektorns sammanlagda likviditet i dag uppgår till i storleksordningen 40 miljarder kronor.

Dessa förhållanden bidrar till obalansen i den offentliga sektorn och i den svenska ekonomin. Centerpartiet varnade för den nu beskrivna utvecklingen och krävde begränsningar av de statliga bidragen. Dessa varningar har visat sig vara i högsta grad befogade, men när dessa förslag om begränsningar tidigare framfördes betecknades dessa av regeringen och den socialdemokratiska majoriteten i riksdagen som en politik för att "riva ner den svenska välfärden och förstöra den svenska modellen".

Den ekonomiska utvecklingen i kommunerna inverkar i hög grad på möjligheterna att nå framgång med antiinflationspolitiken. Mot bakgrund av att en god finansiell utveckling kan förutses för kommunerna, delar utskottet den uppfattning som nu framförs av regeringen i propositionen och i motionerna 3201 (m), 3202 (fp) och 3206 (c) att en dämpning av ökningstakten i den kommunala konsumtionen är nödvändig.

Regeringen föreslår emellertid att huvudparten av indragningarna skall ske som en likviditetsindragning beräknad på kommunernas och landstingens lönekostnader samt genom införandet av en allmän och en extra skatteutjämningsavgift på det kommunala skatteunderlaget.

Detta förslag till likviditetsindragning anser emellertid utskottet vara felaktigt. Eftersom indragningen till större delen enligt propositionen skall återbetalas år 1988 blir den åtstramningseffekt som uppträder enbart temporär. Förslaget innebär att regeringen skjuter frågan om en minskad finansiell överföring från staten till kommunerna framför sig till år 1988. Risk föreligger att detta ger kommunalpolitikerna felaktiga signaler om de framtida villkoren för den kommunala ekonomin. Utskottet delar därför den uppfattning, som framförs i motion 3206 vad gäller den allmänna inriktning av den ekonomiska politiken som berör kommunerna, att *indragningarna måste ske på så sätt att den eftersträvade åtstramningseffekten blir permanent.*

Utskottet anser att en direkt besparing för staten på ca 4 miljarder kronor bör ske redan 1986. I det sammanhanget är det viktigt att betona att den minskade finansiella överföringen måste kombineras med en minskad statlig detaljreglering av kommunernas och landstingens verksamhet, så att möjligheterna till lokala anpassningar ökar.

Ett avgörande inslag i strävandena att stärka den kommunala självstyrelsen och att effektivisera den kommunala verksamheten måste bli en begränsning av kostnadsdrivande statlig reglering. De specialdestinerade statsbidragen, som i dag utgår till ca 90 olika kommunala och landstingskommunala verksamheter, belöper sig sammantaget till ca 40 miljarder kronor. Strävan bör vara att etappvis omfördela dessa resurser till ett system med generellt utgående statsbidrag med skatteutjämnande effekt. Med ett sådant system skulle lokala och regionala anpassningar underlättas, samtidigt som en regional utjämning skulle ske mellan kommuner och landsting med god respektive svag skattekraft.

En ökad avgiftsfinansiering av kommunala tjänster kan leda till både högre effektivitet och större rättvisa. Det förutsätter emellertid i sin tur att ekonomiskt svaga grupper är tillförsäkrade en grundtrygghet, som gör det möjligt för alla att utnyttja samhällets tjänster. Självfallet måste skilda principer gälla för avgiftssättning på sociala respektive tekniska tjänster. En ökad avgiftsfinansiering har betydelse både för efterfrågestyrning och som finansieringskälla. Helt klart är att den dominerande delen av de kommunala utgifterna även framgent måste finansieras skattevägen.

Högre effektivitet skulle sannolikt kunna uppnås om mer konkurrens tillåts inom den kommunala sektorns verksamhetsområde genom att privata och kooperativa lösningar ges ökad möjlighet att erbjuda alternativ till de offentliga institutionerna. Som exempel kan nämnas kommunernas tekniska verksamhet men även daghem, vårdhem och läkarcentraler. Större inslag av anbudsförfarande och entreprenadverksamhet bör därför införas. Privata inslag skulle också kunna öka valfriheten och förbättra den personliga servicen. En självklar förutsättning är att servicens kvalitet inte får försämras.

Ett ytterligare medel för att öka valfriheten och servicen måste vara att satsa på småskaliga lösningar. De stora institutionerna har inte visat den effektivitet som teoretiska beräkningar förutskickat.

De stora marginaleffekter som uppkommer genom kombinationen av en hög skatt och inkomstprövade bidrag och avgifter måste begränsas. Beroende på dessa kan barnfamiljer också i låga inkomstlägen i mycket liten utsträckning påverka sin ekonomi genom ökade inkomster.

Skillnaderna i kommunalskatt har ökat kraftigt under senare år. I de mest extrema fallen skiljer sig skatteuttaget med 8,28 kr., dvs. 8 280 kr. vid en inkomst på 100 000 kr. Eftersom de högsta kommunalskatterna ofta drabbar folk i låg- och medelinkomstlägen är det utomordentligt angeläget att minska skillnaderna genom en förstärkning av skatteutjämningen.

Mot bakgrund av vad utskottet anfört tillstyrks motion 3206 yrkande 4 medan motionerna 3201 yrkande 6, 3202 yrkande 3 och 3203 yrkande 9 avstyrks.

dels utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn m. m.* att riksdagen med avslag på motionerna 1984/85:3201 yrkande 6, 1984/85:3202 yrkande 3 och 1984/85:3203 yrkande 9 samt med anledning av proposition 1984/85:150 bilaga 1 moment 17 och med bifall till motion 1984/85:3206 yrkande 4 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

3. Den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn

Björn Molin (fp) anser att

dels den del av utskottets yttrande som på s. 14 börjar med "Det är" och på s. 15 slutar med "yrkande 4" bort ha följande lydelse:

Som framhållits har kommunsektorns likviditet märkbart förbättrats de senaste fem åren. Likviditeten i primärkommunerna beräknades kalenderåret 1984 till ca 20 miljarder, en ökning från föregående år med drygt 10 procent. Landstingskommunernas likviditet uppgår också till ca 20 miljarder, vilket innebär att kommunsektorns sammanlagda likviditet i dag uppgår till i storleksordningen 40 miljarder kronor.

Dessa förhållanden bidrar till obalansen i den offentliga sektorn och i den svenska ekonomin. Folkpartiet har tidigare varnat för den nu beskrivna utvecklingen och krävt begränsningar av de statliga bidragen. Dessa varningar har visat sig vara i högsta grad befogade, men när dessa förslag om begränsningar tidigare framfördes betecknades dessa av regeringen och den socialdemokratiska majoriteten i riksdagen som en politik för att "riva ner den svenska välfärden och förstöra den svenska modellen".

Den ekonomiska utvecklingen i kommunerna inverkar i hög grad på möjligheterna att nå framgång med antiinflationspolitiken. Mot bakgrund av att en god finansiell utveckling kan förutses för kommunerna delar utskottet den uppfattning som nu framförs av regeringen i propositionen och i motion 3202 att en dämpning av ökningstakten i den kommunala konsumtionen är nödvändig.

Regeringen föreslår emellertid att huvudparten av indragningarna skall ske som en likviditetsindragning beräknad på kommunernas och landstingens lönekostnader samt genom införandet av en allmän och en extra skatteutjämningsavgift på det kommunala skatteunderlaget.

Förslaget till likviditetsindragning anser emellertid utskottet vara felaktigt. Eftersom indragningen till större delen enligt propositionen skall återbetalas år 1988 blir den åtstramningseffekt som uppträder enbart temporär. Förslaget innebär att regeringen skjuter frågan om en minskad finansiell överföring från staten till kommunerna framför sig till år 1988. Risk föreligger att detta ger kommunalpolitikerna felaktiga signaler om de framtida villkoren för den kommunala ekonomin. Utskottet delar därför den

uppfattning, som framförs i motion 3202 vad gäller den allmänna inriktning av den ekonomiska politiken som berör kommunerna, att indragningarna måste ske på så sätt att den eftersträvade åtstramningseffekten blir permanent.

Den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn kommer att bli mycket god inför 1986. Detta framgick redan av finansplanen i januari men har blivit ännu mer markant i kompletteringspropositionen. Kommunernas skatteinkomster ökar då med 2 miljarder kronor, vilket är något mer än vad som kunde beräknas i januari. Detta beror på att löneökningarna under 1984 visade sig bli högre än man tidigare förutsett. För industriarbetarna blev löneökningstakten under 1984 i själva verket den högsta sedan kostnadsexplosionen i mitten av 1970-talet.

Kommunernas utgifter är starkt beroende av pris-och löneutvecklingen under samma år. Det finns visserligen inte någon som helst chans att regeringens inflationsmål uppfylls – detta har för år 1985 redan överskridits – men det finns knappast heller anledning att räkna med en kraftigt stigande inflation under 1986 jämfört med vad som faktiskt kommer att registreras för 1985. Det betyder att utgiftsökningen för den existerande verksamheten kommer att bli avsevärt lägre än inkomstökningen. Detta skulle om ingenting gjordes ge utrymme för en volymökning av den kommunala konsumtionen, som enligt utskottet är alltför stor. Utskottet anser därför att ca 6 miljarder kronor bör dras in från kommunerna på det sätt som beskrivs i motion 3202.

En indragning av denna storleksordning medger sådan volymexpansion av kommunerna som krävs för oförändrad standard vid den antagna förändringen i befolkningssammansättningen.

Utskottet anser att den metod för permanent minskning av statsbidragen till kommunerna som beskrivs i motion 3202 är lämplig i avvaktan på förslag från den arbetande utredningen om skatteutjämningssystemet.

Mot bakgrund av vad utskottet anfört tillstyrks motion 3202 yrkande 3 medan motionerna 3201 yrkande 6, 3203 yrkande 9 och 3206 yrkande 4 avstyrks.

dels utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn m. m.* att riksdagen med avslag på motionerna 1984/85:3201 yrkande 6, 1984/85:3203 yrkande 9 och 1984/85:3206 yrkande 4 samt med anledning av proposition 1984/85:150 bilaga 1 moment 17 och med bifall till motion 1984/85:3202 yrkande 3 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

4. Den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn

Carl-Henrik Hermansson (vpk) anser att

dels den del av utskottets yttrande på s. 13 som börjar med "I en" och slutar med "kommunsektorn begränsas" bort utgå,

dels den del av utskottets yttrande som på s. 14 börjar med "Det är" och på s. 15 slutar med "motion 3203" bort ha följande lydelse:

I likhet med vad som framhålls i *motion 3203* (vpk) konstaterar utskottet att den socialdemokratiska regeringspolitiken mot kommuner och landsting överensstämmer i stort med den som fördes av de borgerliga regeringarna.

Volymtillväxten har genom denna politik under senare år minskat från 4–5 % till 1 %. Detta i sin tur har lett till de goda budgetutfall som utskottet beskrivit i den inledande översikten av kommunernas ekonomi. Därigenom har kommunerna kunnat öka sina reserver och sitt finansieringskapital.

Enligt utskottets mening kan emellertid inte, vilket även framhålls i motion 3203, de kraftiga nedskärningarna i kommunernas verksamhet accepteras. Om denna politik fortsätter kommer situationen på arbetsmarknaden att förvärras samtidigt som negativa fördelningseffekter blir ofrånkomliga. Utskottet avvisar därför den frysning av viss del av kommunernas likviditet som föreslås i propositionen. Även minskningen av ersättningen till kommunerna med anledning av avskaffandet av företagsbeskattningen måste av samma skäl avvisas.

Även om metoderna att dra in medel från kommunerna, som den beskrivs i motionerna 3201 (m), 3202 (fp) och 3206 (c), skiljer sig från de som föreslås i propositionen är inriktningen av politiken mot kommunerna densamma som regeringens. Som framgår av tabellen är de föreslagna indragningarna överlag mycket kraftiga.

Mot bakgrund av vad utskottet här anfört tillstyrks motion 3203 yrkande 9 medan motionerna 3201 yrkande 6, 3202 yrkande 3 och 3206 yrkande 4 avstyrks.

dels utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn m. m.* att riksdagen med avslag på motionerna 1984/85:3201 yrkande 6, 1984/85:3202 yrkande 3 och 1984/85:3206 yrkande 4 samt med anledning av proposition 1984/85:150 bilaga 1 moment 17 och med bifall till motion 1984/85:3203 yrkande 9 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

5. Lag om skatteutjämningsavgift

Lars Tobisson, Rune Rydén, Hugo Hegeland och Margit Gennser (alla m) anser att

dels den del av utskottets yttrande på s. 16 som börjar med "Utskottet vill" och slutar med "berörda delar" bort utgå,

dels den del del av utskottets yttrande som på s. 17 börjar med "Utskottet vill" och på s. 18 slutar med "denna del" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill med anledning av förslagen framhålla följande. Regeringen tillsatte år 1983 en utredning för att se över skatteutjämningssystemet. Utredningens arbete skulle enligt direktiven nu ha varit avslutat. Så har inte blivit fallet. Regeringen har därför föreslagit ett provisoriskt och enligt utskottets mening helt principvidrigt förslag till ändring av nu gällande skatteutjämningsregler.

Tre kommuner med hög skattekraft och låg skatt skall betala en särskild avgift på sin skattekraft. Avgiften är dessutom progressivt utformad. Denna avgift skall användas för att ge extra skatteutjämningsbidrag till de tretton kommuner som har högst *kommunalskatt*. Detta innebär att kommuner med låg kommunalskatt och låg skattekraft diskrimineras i förhållande till kommuner med hög kommunalskatt och i vissa fall en förhållandevis god egen skattekraft. Kommuner som vinnlagt sig om en rationell kommunal verksamhet och låg skatt bestraffas om de samtidigt har en hög skattekraft. Syftet med dessa regler sägs vara att "utjämna variationer i skattesatser". I klartext innebär detta att kommunalskatten skall vara hög i alla kommuner. Effekten av regeringens förslag blir att kommuner oavsett om de har låg eller hög skatt finner det mindre rationellt att hålla skatten nere.

Förslaget har lagts fram utan någon egentlig utredning. Bestämmelsernas förenlighet med grundlagen har t. ex. inte penetrerats. Mycket talar för att de föreslagna reglerna strider mot grundlagens bestämmelser vad gäller kommunal beskattning. Det är därför anmärkningsvärt att, som framhålls i såväl motion 3201 som 3205, regeringen inte låtit lagrådet granska förslaget vad gäller den extra skatteutjämningsavgift som enligt 1984 års taxering kommer att tas ut av Danderyd, Lidingö och Solna kommuner.

Utskottet förordar i motsats till regeringen en successiv minskning av de specialdestinerade bidragen till kommunsektorn. I likhet med vad som förordas i motionerna 3202 och 3206 anser utskottet att minskningen skall vara permanent men avvisar de metoder för indragning som föreslås i dessa motioner. Minskningen av det finansiella utrymmet på ca 5 miljarder anser utskottet vara väl avvägd.

En successiv minskning av de specialdestinerade bidragen bör också, enligt utskottets mening, kombineras med en översyn av skatteutjämningssystemet. Skatteutjämningen får i ett sådant läge ökad betydelse och bör utformas så att den kompenserar kommuner med svaga ekonomiska förutsättningar.

Samtidigt måste dock skatteutjämningsbidraget utformas så att det inte frestar kommunerna till att föra en högskattepolitik. En minskning av statsbidragen till kommunsektorn får således inte leda till kommunalskattehöjningar. Därför bör ett lagstadgat kommunalt skattestopp införas.

Med det anförda avstyrker utskottet propositionens förslag om skatteutjämningsavgift.

dels utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *lag om skatteutjämningsavgift*
att riksdagen med avslag på motion 1984/85:3202 yrkande 7 och 1984/85:1575 samt med bifall till motionerna 1984/85:3201 yrkande 5 a, 1984/85:3205 och 1984/85:3206 yrkande 7 avslår i proposition 1984/85:150 bilaga 1 moment 13 framlagt förslag till lag om skatteutjämningsavgift och som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

6. Lag om skatteutjämningsavgift

Rolf Rämgård (c) och Britta Hammarbacken (c) anser att

dels den del av utskottets yttrande på s. 16 som börjar med "Utskottet vill" och slutar med "berörda delar" bort utgå,

dels den del av utskottets yttrande som på s. 17 börjar med "Utskottet vill" och på s. 18 slutar med "denna del" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att ett rättvist skatteutjämningssystem måste baseras på skattekraften och ej på beskattningsnivån. De kommuner som trots god skattekraft fått hög kommunalskatt på grund av att de ådragit sig stora kommunala utgifter bör enligt utskottets mening inte premieras för detta av staten. Utskottet avvisar regeringens förslag som, om det genomförs, även kommer att ge extra skatteutjämningspengar till flera kommuner med god skattekraft.

Utskottet anser, vilket även framhålls i motion 3206, att ett eventuellt införande av ett nytt finansieringssystem bör anstå till dess skatteutjämningskommittén presenterat sitt slutbetänkande. I avvaktan därpå bör regeringens förslag avvisas och i stället bör bruttoindragningen från kommunerna enligt utskottet för det första bestå i att någon kompensation inte utgår för borttagandet av den kommunala företagsbeskattningen och för det andra att det kommunala skatteunderlaget minskas med 2 % för såväl kommuner som landsting. För det tredje bör en förstärkning ske av skatteutjämningen genom att de specialdestinerade statsbidragen till kommunerna fr. o. m. den 1 januari 1986 minskar med 3 % jämfört med förslaget i statsbudgeten. Reglerna för skatteutjämningen bör utformas så att dessa medel tillfaller de kommuner som har de besvärligaste ekonomiska villkoren. Därvid bör

beaktas den genomsnittliga inkomsten för kommuninvånarna, ålderssammansättningen, samt köld- och avståndsfaktorn. De totala finansiella indragningarna enligt förslagen i motion 3206 framgår av tabellen på s. 14.

Med det anförda avstyrker utskottet propositionens förslag om skatteutjämningsavgift.

dels utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *lag om skatteutjämningsavgift*
att riksdagen med avslag på motion 1984/85:3202 yrkande 7 och 1984/85:1575 samt med bifall till motionerna 1984/85:3206 yrkande 7, 1984/85:3201 yrkande 5 a och 1984/85:3205 avslår i proposition 1984/85:150 bilaga 1 moment 13 framlagt förslag till lag om skatteutjämningsavgift och som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

7. Lag om skatteutjämningsavgift

Björn Molin (fp) anser att

dels den del av utskottets yttrande på s. 16 som börjar med "Utskottet vill" och slutar med "berörda delar" bort utgå,

dels den del av utskottets yttrande som på s. 17 börjar med "Utskottet vill" och på s. 18 slutar med "denna del" bort ha följande lydelse:

Utskottet har inte något att invända mot att en minskning av de statliga utgifterna för statsbidragen till kommunsektorn åstadkoms genom en avgift på kommunernas och landstingens skatteunderlag. Metoden är i själva verket hämtad från tidigare folkpartimotioner och den av samhällsekonomiska skäl ofrånkomliga begränsningen av kommunernas volymökning kan med fördel ske på detta sätt.

Den konstruktion som denna avgift givits i propositionen vill emellertid utskottet bestämt avvisa. Det förefaller enligt utskottets mening besynnerligt att utan föregående diskussioner med de berörda kommunerna och ett halvt år innan en sittande statlig kommitté avger förslag just om skatteutjämningssystemet lägga fram en provisorisk lösning för ett kalenderår. Än mer anmärkningsvärt är förslaget att pengarna skall delas ut till vissa kommuner på grundval av deras primärkommunala utdebiteringssats.

De nuvarande skillnaderna i kommunal utdebitering är stora. Utskottet vill emellertid framhålla att det ingalunda är klarlagt att dessa skillnader som påstås i propositionen enbart betingas av skillnader i befolkningens sammansättning och inkomstnivå. I själva verket finns redan ett fungerande skatteutjämningssystem. De regler och kriterier för utjämningsbidrag som detta system innehåller infördes efter ett omfattande utredningsarbete och täta diskussioner med kommuner och landsting. Systemet kan säkerligen förbättras ytterligare och den sittande skatteutjämningskommittén har fått i

uppdrag att föreslå sådana förbättringar. Kommittén väntas avlämna sina förslag om ca ett halvt år. Utskottet anser mot denna bakgrund det inte motiverat med en provisorisk lösning för år 1986.

I avvaktan på ett fullständigt förslag från skatteutjämningskommittén som behandlar både de specialdestinerade statsbidragen och skatteutjämningsbidragen anser utskottet att den nödvändiga begränsningen av kommunernas inkomster bör ske genom en avgift på kommunernas skatteunderlag. Avgiften bör uppgå till 65 öre per skattekrona.

Med här angiven bakgrund avstyrker utskottet propositionens förslag till lag om skatteutjämningsavgift.

dels utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *lag om skatteutjämningsavgift*
att riksdagen med avslag på motionerna 1984/85:1575, 1984/85:3201 yrkande 5 a, 1984/85:3205 och 1984/85:3206 yrkande 7 samt med bifall till motion 1984/85:3202 yrkande 7 antar i proposition 1984/85:150 bilaga 1 moment 13 framlagt förslag till lag om skatteutjämningsavgift med den ändringen att 3 § skall erhålla följande som *Reservantens förslag* betecknade lydelse:

Regeringens förslag	*Reservantens förslag*
3 §	
Avgiften utgör *14* öre per skattekrona *till den del avgiftsunderlaget inte överstiger vad som motsvarar 135 procent av medelskattekraften.* *5 kronor och 14 öre per skattekrona till den del avgiftsunderlaget överstiger vad som motsvarar 135 men inte överstiger vad som motsvarar 140 procent av medelskattekraften.* *6 kronor och 14 öre per skattekrona till den del avgiftsunderlaget överstiger vad som motsvarar 140 men inte överstiger vad som motsvarar 150 procent av medelskattekraften.* *8 kronor och 14 öre per skattekrona till den del avgiftsunderlaget överstiger vad som motsvarar 150 procent av medelskattekraften.* *Avgiften är dock endast 14 öre per skattekrona till den del avgiftsunderlaget inte överstiger vad som motsvarar den tillförsäkrade skattekraften enligt lagen (1979:362) om skatteutjämningsbidrag.*	Avgiften utgör 65 öre per skattekrona.

8. Åtgärder för att minska utdebiteringsskillnader mellan kommuner

Björn Molin (fp), Lars Tobisson (m), Rune Rydén (m), Rolf Rämgård (c), Hugo Hegeland (m), Margit Gennser (m) och Britta Hammarbacken (c) anser att den del av utskottets yttrande på s. 18 som börjar med "I motion" och slutar med "1575 avstyrks" bort ha följande lydelse:

Åtgärder innebärande att ett nytt skatteutjämningssystem införs för att minska skillnaderna i utdebitering mellan kommuner bör anstå till dess skatteutjämningskommittén framlägger sitt betänkande vid årsskiftet 1985–1986. I avvaktan på detta kan åtgärder för de sämst ställda kommunerna vidtas inom ramen för nu rådande system. Mot bakgrund härav avstyrker utskottet motion 1575.

9. Införandet av en progressiv statskommunal enhetsskatt

Carl-Henrik Hermansson (vpk) anser att

dels den del av utskottets yttrande på s. 18 som börjar med "Frågan om" och på s. 19 slutar med "motion 1581" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar uppfattningen att en progressiv statskommunal enhetsskatt skulle verka direkt utjämnande och dessutom skapa förutsättningar att göra progressionen i beskattningen mer verkningsfull. Den nuvarande utvecklingen innebär att kommunalskatten ligger på drygt 30 % av inkomsten och eftersom denna är proportionell lämnas inte särskilt mycket kvar för att åstadkomma en verklig utjämning.

I samband med den ökade utslagningen av människor i vårt samhälle har kommunerna tvingats till att öka servicen och den sociala omvårdnaden. Tillräckliga ekonomiska resurser har emellertid inte ställts till kommunernas förfogande från statsmakten för dessa åtaganden utan tvärtom har staten successivt brandskattat kommunernas ekonomi. En radikal skattepolitik kan bidra till att lösa dessa problem.

Utskottet tillstyrker motion 1581 och förordar mot här angiven bakgrund att införandet av en statskommunal enhetsskatt nu förbereds.

dels utskottets hemställan under 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *införandet av en progressiv statskommunal enhetsskatt* att riksdagen med bifall till motion 1984/85:1581 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

10. Bemyndigande rörande extra skatteutjämningsbidrag

Björn Molin (fp), Lars Tobisson (m), Rune Rydén (m), Rolf Rämgård (c), Hugo Hegeland (m), Margit Gennser (m) och Britta Hammarbacken (c) anser att

dels den del av utskottets yttrande på s. 19 som börjar med "I överensstämmelse" och slutar med "yrkande 8" bort ha följande lydelse:

Utskottet avvisar förslaget i propositionen att nu införa ett nytt finansieringssystem för skatteutjämningsbidrag till kommunerna. Skatteutjämningskommitténs förslag rörande dessa frågor bör inväntas. Detta innebär att även regeringens begäran om ett bemyndigande att få utnyttja de 50 miljoner kronor av det extra skatteutjämningsbidraget som avses bli finansierad genom den föreslagna progressiva skatteutjämningsavgiften avvisas. Mot denna bakgrund avstyrker utskottet propositionens förslag om bemyndigande för regeringen att för år 1986 utge extra skatteutjämningsbidrag.

dels utskottets hemställan under 4 bort ha följande lydelse:

4. beträffande *bemyndigande rörande extra skatteutjämningsbidrag* att riksdagen med bifall till motionerna 1984/85:3201 yrkande 3 såvitt nu är i fråga, 1984/85:3202 yrkande 4 såvitt nu är i fråga och 1984/85:3206 yrkande 8 avslår regeringens förslag i proposition 1984/85:150 bilaga 1 moment 9 om bemyndigande för regeringen att för år 1986 utge extra skatteutjämningsbidrag,

11. Anslag till skatteutjämningsbidrag till kommunerna

Björn Molin (fp), Lars Tobisson (m), Rune Rydén (m), Hugo Hegeland (m) och Margit Gennser (m) anser – under förutsättning av bifall till reservation 10 – att

dels den del av utskottets yttrande på s. 19 som börjar med "Ramen för" och slutar med "för budgetåret 1985/86" bort ha följande lydelse:

Ramen för det extra skatteutjämningsbidraget föreslås i propositionen uppgå till 250 milj. kr., varav 50 milj. kr. avses utgå som stöd till kommuner med hög kommunalskatt. Utskottet avstyrker förslaget om detta extra bidrag på 50 milj. kr. Detta innebär att anslaget till skatteutjämningsbidrag till kommunerna bör föras upp med ett till 11 542 500 000 kr. reducerat belopp.

dels utskottets hemställan under 5 bort ha följande lydelse:

5. beträffande *anslag till skatteutjämningsbidrag till kommunerna* att riksdagen med anledning av proposition 1984/85:150 bilaga 1 moment 10 samt med avslag på motion 1984/85:3206 yrkande 9 och med bifall till motionerna 1984/85:3201 yrkande 3 såvitt nu är i fråga och 1984/85:3202 yrkande 4 såvitt nu är i fråga till *Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m. m.* för budgetåret 1985/86 under sjunde huvudtiteln anvisar ett förslagsanslag av 11 542 500 000 kr.,

12. Anslag till skatteutjämningsbidrag till kommunerna

Rolf Rämgård (c) och Britta Hammarbacken (c) anser att

dels den del av utskottets yttrande på s. 19 som börjar med "Eftersom utskottet" och slutar med "för budgetåret 1985/86" bort ha följande lydelse:

Skatteutjämningskommitténs betänkande kommer inte att redovisas förrän vid årsskiftet 1985–1986. Skillnaderna i kommunalskatt har emellertid ökat kraftigt under senare år. I de mest extrema fallen skiljer sig skatteuttaget med 8,28 kr., dvs. 8 280 kr. vid en inkomst på 100 000 kr. Eftersom de högsta kommunalskatterna ofta drabbar folk i låg- och medelinkomstlägen är det enligt utskottets mening utomordentligt angeläget att minska dessa skillnader. I avvaktan på kommitténs förslag bör därför en förstärkning utöver den som föreslås i propositionen ske av skatteutjämningen. Utskottet yrkar därför bifall till motion 3206 yrkande 9 vari föreslås att riksdagen anvisar 12 142,5 milj. kr. till skatteutjämningsbidrag för budgetåret 1985/86.

dels utskottets hemställan under 5 bort ha följande lydelse:

5. beträffande *anslag till skatteutjämningsbidrag till kommunerna* att riksdagen med anledning av proposition 1984/85:150 bilaga 1 moment 10 samt med avslag på motionerna 1984/85:3201 yrkande 3 såvitt nu är i fråga och 1984/85:3202 yrkande 4 såvitt nu är i fråga samt med bifall till motion 1984/85:3206 yrkande 9 till *Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m. m.* för budgetåret 1985/86 under sjunde huvudtiteln anvisar ett förslagsanslag av 12 142 500 000 kr.,

13. Anslag till bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen

Björn Molin (fp), Lars Tobisson (m), Rune Rydén (m), Hugo Hegeland (m) och Margit Gennser (m) anser att

dels den del av utskottets yttrande som på s. 19 börjar med "Den senaste" och på s. 20 slutar med "juli 1985" bort ha följande lydelse:

I propositionen föreslås att anslaget till kompensation för avskaffandet av den kommunala beskattningen av juridiska personer förs upp med 1 694 milj. kr. Detta innebär en reducering av anslaget för budgetåret 1985/86 med 250 milj. kr. i förhållande till det faktiska bortfallet.

I *motionerna 3201* (m) och *3202* (fp) föreslås att någon kompensation inte skall utgå för år 1986. I *motion 3206* (c) går motionärerna ett steg längre och föreslår att kompensationen för borttagandet av den kommunala företagsbeskattningen skall upphöra redan fr. o. m. 1 juli 1985.

I *motion 3203* (vpk) godtas inte den minskning av här aktuellt anslag som regeringen föreslår. Denna åtgärd innebär enligt motionärerna ett brott mot tidigare utfästelser.

De icke socialistiska partierna har tidigare föreslagit (se FiU 1983/84:39 reservation 8) att någon särskild kompensation för avskaffandet av företagsbeskattningen inte bör utges. Utskottet delar denna uppfattning. Det kan emellertid inte komma i fråga att under löpande verksamhetsår dra in en tidigare beslutad kompensation. De 900 milj. kr. i kompensation som faller på kalenderåret 1985 måste därför nu anvisas. Utskottet föreslår emellertid att någon ytterligare kompensation inte utgår för år 1986.

Vad utskottet här anfört innebär att utskottet tillstyrker motionerna 3201 yrkande 4 och 3202 yrkande 5 samt avstyrker motionerna 3203 yrkande 7 och 3206 yrkande 6.

dels utskottets hemställan under 6 bort ha följande lydelse:

6. beträffande *anslag till bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen*
att riksdagen med avslag på motionerna 1984/85:3203 yrkande 7 och 1984/85:3206 yrkande 6 samt med anledning av proposition 1984/85:150 bilaga 1 moment 11 och med bifall till motionerna 1984/85:3201 yrkande 4 och 1984/85:3202 yrkande 5 till *Bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen* för budgetåret 1985/86 under sjunde huvudtiteln anvisar ett förslagsanslag av 910 000 000 kr.,

14. Anslag till bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen

Rolf Rämgård (c) och Britta Hammarbacken (c) anser att

dels den del av utskottets yttrande som på s. 19 börjar med "Den senaste" och på s. 20 slutar med "juli 1985" bort ha följande lydelse:

I propositionen föreslås att anslaget till kompensation för avskaffandet av den kommunala beskattningen av juridiska personer förs upp med 1 694 milj. kr. Detta innebär en reducering av anslaget för budgetåret 1985/86 med 250 milj. kr.

I *motionerna 3201* (m) och *3202* (fp) föreslås att någon kompensation inte skall utgå för år 1986. I *motion 3206* (c) går motionärerna ett steg längre och föreslår att kompensationen för borttagandet av den kommunala företagsbeskattningen skall upphöra redan fr. o. m. 1 juli 1985.

I *motion 3203* (vpk) godtas inte den minskning av här aktuellt anslag som regeringen föreslår. Denna åtgärd innebär enligt motionärerna ett brott mot tidigare utfästelser.

De icke socialistiska partierna har tidigare föreslagit (se FiU 1983/84:39 reservation 8) att någon särskild kompensation för avskaffandet av företagsbeskattningen inte skall utges. Utskottet delar denna uppfattning.

Till skillnad mot vad som framhålls i motionerna 3201 och 3202 anser

emellertid utskottet att kompensationen till kommunerna bör upphöra redan fr. o. m. 1 juli 1985.

Mot här angiven bakgrund tillstyrker utskottet motion 3206 yrkande 6 och avstyrker motionerna 3201 yrkande 4, 3202 yrkande 5 och 3203 yrkande 7.

dels utskottets hemställan under 6 bort ha följande lydelse:

6. beträffande *anslag till bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen*
att riksdagen med avslag på motionerna 1984/85:3201 yrkande 4, 1984/85:3202 yrkande 5 och 1984/85:3203 yrkande 7 samt med bifall till motion 1984/85:3206 yrkande 6 avslår regeringens förslag i proposition 1984/85:150 bilaga 1 moment 11 om anslag till Bidrag till kommunerna med anledning av den kommunala företagsbeskattningen,

15. Anslag till bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen

Carl-Henrik Hermansson (vpk) anser att

dels den del av utskottets yttrande som på s. 19 börjar med "Den senaste" och på s. 20 slutar med "juli 1985" bort ha följande lydelse:

I propositionen föreslås att bidraget till kommunerna för slopad beskattning av juridiska personer skärs ned med 250 milj. kr. budgetåret 1985/86. I de borgerliga partimotionerna *3201* (m), *3202* (fp) och *3206* (c) föreslås att bidraget helt tas bort. Enligt förslag i motion 3206 skall detta ske redan fr. o. m. 1 juli 1985.

I *motion 3203* (vpk) framhålls att någon ytterligare indragning av medel från kommunerna inte bör ske och att den här aktuella kompensationen därför bör kvarstå oförändrad.

Utskottet delar denna uppfattning och vill samtidigt framhålla att den i propositionen och motionerna föreslagna indragningen är ett direkt brott mot tidigare utfästelser till kommunerna.

Utskottet tillstyrker motion 3203 yrkande 7 vilket innebär att anslaget Bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen för budgetåret 1985/86 förs upp med 1 819 milj. kr.

dels utskottets hemställan under 6 bort ha följande lydelse:

6. beträffande *anslag till bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen*
att riksdagen med avslag på motionerna 1984/85:3201 yrkande 4, 1984/85:3202 yrkande 5 och 1984/85:3206 yrkande 6 samt med anledning av proposition 1984/85:150 bilaga 1 moment 11 och med bifall till motion 1984/85:3203 yrkande 7 till *Bidrag till kommuner-*

na med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen för budgetåret 1985/86 under sjunde huvudtiteln anvisar ett förslagsanslag av 1 819 000 000 kr.,

16. Specialdestinerade bidrag

Rolf Rämgård (c) och Britta Hammarbacken (c) anser att

dels den del av utskottets yttrande på s. 21 som börjar med "Utskottet har inte" och slutar med "yrkande 5" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill med anledning av dessa motioner anföra följande.

Det är angeläget att, som framhålls i motion 941, det görs en grundlig undersökning av hur systemet med specialdestinerade bidrag fungerar. Enligt utskottets mening räcker det emellertid inte med att genomföra en effektivisering av nuvarande ordning. En genomgripande förändring av hela systemet är nödvändig.

De specialdestinerade statsbidragen går i stor utsträckning till de ekonomiskt starka kommuner vilka förmår bära den kommunala delen av kostnaden för den understödda verksamheten. Specialdestinationen innebär dessutom en låsning av kommunernas verksamhet till viss form och inriktning, vilket ofta inte stämmer överens med kommunens förutsättningar att driva verksamheten rationellt eller till människornas prioriteringar. Specialdestination bör därför överges.

För att skapa likvärdiga förutsättningar för kommunerna och deras invånare borde statsbidragen ställas till kommunernas förfogande på ett rättvist sätt och utan detaljbestämmelser. Det kan ske enbart genom ett generellt statsbidragssystem med skatteutjämnande inriktning. På sikt borde statsbidrag ställas till kommunernas förfogande enbart inom ramen för ett sådant system. Detta skulle öka rättvisan mellan olika delar av landet, stärka den kommunala demokratin och skapa förutsättning för en effektivare organisation av servicen till medborgarna. Skatteutjämningskommittén bör presentera förslag med en sådan inriktning. Därvidlag bör det förslag som presenteras i motion 1574 vara en god utgångspunkt. Utskottet finner det emellertid inte lämpligt att nu uttala sig för de förslag som läggs fram i motion 1574.

Med det anförda yrkar utskottet bifall till motionerna 1144 yrkande 2 och 3206 yrkande 5.

dels utskottets hemställan under 8 bort ha följande lydelse:

8. beträffande *överföring av kommunernas specialdestinerade statsbidrag till ett generellt statsbidragssystem*

a) att riksdagen med bifall till motionerna 1984/85:1144 yrkande 2, 1984/85:3206 yrkande 5 och med anledning av motion 1984/85:1574 hos regeringen hemställer om förslag till en minskad finansiell

överföring till kommunerna i enlighet med vad utskottet anfört,
b) att riksdagen med anledning av motion 1984/85:941 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

17. Minskad marginaleffekt i skatte- och bidragssystemet genom utökat skatteutjämningsbidrag

Rolf Rämgård (c) och Britta Hammarbacken (c) anser att

dels den del av utskottets yttrande på s. 21 som börjar med "Utskottet har tillstyrkt" och slutar med "yrkande 1" bort ha följande lydelse:

Det här aktuella yrkandet väcktes i centerpartiets skattemotion under den allmänna motionstiden. Den fråga som behandlas har en direkt anknytning till problemet med de mycket starka marginaleffekterna i rådande skatte- och bidragssystem.

Utskottet har i detta betänkande tillstyrkt en fortsatt ökning av skatteutjämningsbidragen. Enligt utskottets mening borde ökningen göras ännu större genom att medel överförs från de specialdestinerade bidragen. Därigenom skapas förutsättningar för sänkningar av kommunalskatten och därmed minskar också marginalskatten för kommuninvånarna. Självfallet är detta emellertid endast ett av många bidrag för att minska marginaleffekterna. Riksdagen bör därför i enlighet med vad som anförs i motion 1144 yrkande 1 göra ett uttalande med den innebörden att marginaleffekterna i skatte- och bidragssystemet bör sänkas. Ambitionen bör därvid vara att marginaleffekterna minskas med minst 15 %.

dels utskottets hemställan under 9 bort ha följande lydelse:

9. beträffande *uttalande om målsättningen sänkt marginaleffekt i skatte- och bidragssystemet*
att riksdagen med bifall till motion 1984/85:1144 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

18. Överföring till kommuner av skatteintäkter från alkoholförsäljning

Carl-Henrik Hermansson (vpk) anser att

dels den del av utskottets yttrande på s. 21 som börjar med "Utskottet har tidigare" och slutar med "motion 2810" bort ha följande lydelse:

Med anledning av motion 2810 vill utskottet anföra följande.

Mer än 5 000 människor, sannolikt betydligt fler, dör varje år en för tidig död på grund av alkoholskador. Särskilt hårt drabbas yngre och medelålders män ur arbetarklassen, men också bland kvinnor ökar dödsfallen kraftigt.

Något som försvårar en konsekvent alkoholpolitik är emellertid att alkoholbeskattningen tillfaller statskassan medan däremot de tunga kostna-

derna för alkoholskadorna faller på landsting och kommuner. Utskottet delar därför motionärens uppfattning att de intäkter som görs på alkoholförsäljningen bör i huvudsak tillfalla den kommunala sektorn för att möjliggöra kraftiga kommunala insatser inom detta område.

Utskottet tillstyrker sålunda motion 2810.

dels utskottets hemställan under 10 bort ha följande lydelse:

10. beträffande *överföring till kommuner av skatteintäkter från alkoholförsäljning*
att riksdagen med bifall till motion 1984/85:2810 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

19. Kostnadsanalyser av förslag i propositioner som medför kommunala kostnadsökningar

Lars Tobisson (m), Rune Rydén (m), Rolf Rämgård (c), Hugo Hegeland (m), Margit Gennser (m) och Britta Hammarbacken (c) anser att

dels den del av utskottets yttrande som på s. 23 börjar med "Utskottet har" och på s. 24 slutar med "motion 1579" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser, liksom motionären, att kommunerna ofta drabbas av helt oförutsedda utgifter. Förändrade förutsättningar, tillfälliga och villkorade stimulansbidrag samt fortsatta övervältringar av åtaganden omöjliggör en rimlig kommunal ekonomisk planering.

Ett regeringsförslag bör därför, enligt utskottets mening, vara så väl genomarbetat, att det inrymmer såväl en konsekvensbeskrivning som en kostnadsanalys.

Med det anförda tillstyrker utskottet motion 1579.

dels utskottets hemställan under 12 bort ha följande lydelse:

12. beträffande *kostnadsanalyser av förslag i propositioner som medför kommunala kostnadsökningar*
att riksdagen med bifall till motion 1984/85:1579 hos regeringen begär att propositioner, som direkt eller indirekt medför kommunala kostnadsökningar, skall redovisa dessa i form av såväl konsekvensbeskrivning som kostnadsanalys,

20. Ny kommunal redovisningsmodell m. m.

Lars Tobisson, Rune Rydén, Hugo Hegeland och Margit Gennser (alla m) anser att

dels den del av utskottets yttrande som på s. 24 börjar med "Svenska kommun- och" och på s. 26 slutar med "motion 2344" bort ha följande lydelse:

Svenska kommun- och landstingsförbunden har på regeringens uppdrag bedrivit ett utvecklingsarbete gällande den kommunala redovisningen. Detta arbete har sitt ursprung i en av riksdagen tillstyrkt motion om kommunal redovisning.

Utskottet vill inledningsvis framhålla att ett beslut om ett nytt normerande redovisningssystem innebär ställningstaganden som påverkar kommunernas ekonomiska styrning lång tid framöver.

Motionärerna har föreslagit modifieringar i den av kommunförbunden utvecklade redovisningsmodellen. Redovisningen skulle på så sätt göras tillgängligare för såväl politiker som allmänhet genom att svårförståeliga avräkningsposter kan elimineras.

De föreslagna modifieringarna av redovisningssystemet skulle dessutom underlätta införandet av en motsvarighet till det privata näringslivets intäktssida i redovisningen.

Den av kommunförbunden föreslagna redovisningsmodellen kräver förändringar av de regler i kommunallagen som stadgar om förmögenhetsskydd, budget, medelsanvisning och fondbildning. Kommunförbundens förslag till ny redovisningsmodell måste därför föreläggas regeringen för ställningstagande. Som utskottet inledningsvis påpekat leder ett sådant till långsiktiga konsekvenser för styrningen av den från statsfinansiell synpunkt betydelsefulla kommunala sektorn. Inte minst får valet av redovisningsmodell betydelse för hur den oundvikliga uppbrytningen av olika kommunala servicemonopol kommer att gestalta sig. Utskottet vill särskilt framhålla vikten av att personal sysselsatt inom kommunal serviceverksamhet skall få möjlighet att arbeta med samma effektiva arbetsmetoder som tillämpas inom det enskilda näringslivet. En lugn och positiv omstrukturering av den kommunala sektorn förutsätter bland annat tillgång till ett enkelt och decentraliserat ekonomiskt styrsystem. Detta krav har inte kommunförbunden tillräckligt beaktat i sitt utvecklingsarbete. Utskottet finner dock att denna brist relativt enkelt kan undanröjas genom de förändringar som föreslagits i motion 2344.

I motion 2344 aktualiseras också frågor som rör kommunal revision. Motionärerna konstaterar att en förändring av det kommunala redovisningssystemet också kräver en översyn av reglerna för den kommunala revisionen.

Den kommunala revisionen är ett unikt kontrollsystem i så måtto att staten endast i kommunallagen drar upp ramarna för den kommunala revisionens uppgifter och inriktning. De kommunala revisorerna väljs av fullmäktige och är således politiker, även om de har ett speciellt uppdrag. Den svenska lösningen är unik internationellt sett.

Motionärerna framhåller att kommunernas rätt att själv utse sina revisorer är av betydande värde ur självstyrelsesynpunkt. Denna rätt kan dock enligt motionärerna skapa risker för en alltför slapp kontroll av den kommunala administrationens ekonomiska åtgärder. Revisionens oberoende kan emellertid ökas genom att den politiska minoriteten i en kommun erhåller rätt att

utse majoritet och ordförande i kommunrevisionen. Så sker i dag i ett antal svenska kommuner. Erfarenheterna av detta system har varit goda. Det är alltså inte helt självklart att den nuvarande kommunala revisionsmodellen skall väljas, konstaterar motionärerna.

Om kommunerna i framtiden erhåller ökad ekonomisk självständighet i förhållande till staten, finns det många motiv enligt motionärerna som talar för att den kommunala revisionen skall ligga utanför den kommunala förvaltningen. Det är hela spektrat av rättigheter, skyldigheter och kontroller som konstituerar den kommunala demokratin och självstyrelsen. Kommuner med en betydande ekonomisk självständighet kontrollerad av utanförstående revisorer kännetecknas sannolikt av en sammanlagd större kommunal självständighet än dagens, där kommunernas verksamhet i mycket styrs av statliga normer, planeringskrav m. m. Motion 2344 utmynnar i krav om en utredning som leder till förslag som syftar till att effektivisera den kommunala revisionen.

Utskottet instämmer i vad som i motion 2344 anförts om den kommunala revisionen. Inte minst med hänsyn till de betydande förändringar som den kommunala verksamheten genomgått under de senare decennierna är det angeläget att genomföra en samlad analys av den kommunala revisionen.

Med hänvisning till vad som ovan anförts tillstyrker utskottet hemställan i motion 2344 både vad gäller en ny kommunal redovisningsmodell och kommunal revision.

dels utskottets hemställan under 13 bort ha följande lydelse:

13. beträffande *ny kommunal redovisningsmodell m. m.*
att riksdagen med bifall till motion 1984/85:2344 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Särskilda yttranden

Specialdestinerade bidrag

1. Lars Tobisson, Rune Rydén, Hugo Hegeland och Margit Gennser (alla m) anför:

I motionerna 1984/85:941, 1144 och 3206 behandlas statens bidragsgivning till kommunsektorn samt avvägningen mellan specialdestinerade bidrag och skatteutjämningsbidrag. Enligt vår mening bör statsbidragen på sikt i huvudsak avvecklas med undantag för ett väl fungerande skatteutjämningssystem. Detta är helt nödvändigt med hänsyn till den allvarliga statsfinansiella situationen. Det är orimligt att den kommunala sektorn med dess goda likviditet skall erhålla statsbidrag på över 50 miljarder kronor, samtidigt som statsbudgeten visar ett stort underskott. Vid en avveckling av de specialdesti-

nerade statsbidragen kommer den kommunala skatteutjämningens betydelse att öka framför allt för kommuner med svagt skatteunderlag. På längre sikt kan därför skatteutjämningen behöva öka i omfattning.

Den sittande skatteutjämningsutredningen överväger f. n. omfattningen och utformningen av statens bidragsgivning till den kommunala sektorn, varför vi avstår från att nu framföra några yrkanden.

2. Björn Molin (fp) anför:

I skatteutjämningskommitténs arbete ingår att överväga den statliga bidragsgivningen till kommunerna i syfte att utjämna skattebelastningen mellan kommuner med olika skattekraft. Därmed kommer kommittén indirekt att pröva även statsbidragen i övrigt till kommunerna. En viktig uppgift blir därvid att pröva möjligheten att ersätta specialdestinerade bidrag med mera generella metoder för kostnadsfördelningen mellan stat och kommun.

Bilaga 1

1 Förslag till
Lag om skatteutjämningsavgift

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Landstingskommun och kommun skall under år 1986 erlägga avgift (skatteutjämningsavgift) enligt denna lag.

2 § Avgiftsunderlaget utgörs av det antal skattekronor som enligt taxeringsnämndens beslut vid taxeringen till kommunal inkomstskatt år 1985 påförts skattskyldiga som avses i 10 § 1 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt samt det antal skattekronor som tillskjuts för år 1986 enligt lagen (1979:362) om skatteutjämningsbidrag.

3 § Avgiften utgör

14 öre per skattekrona till den del avgiftsunderlaget inte överstiger vad som motsvarar 135 procent av medelskattekraften,

5 kronor och 14 öre per skattekrona till den del avgiftsunderlaget överstiger vad som motsvarar 135 men inte överstiger vad som motsvarar 140 procent av medelskattekraften,

6 kronor och 14 öre per skattekrona till den del avgiftsunderlaget överstiger vad som motsvarar 140 men inte överstiger vad som motsvarar 150 procent av medelskattekraften,

8 kronor och 14 öre per skattekrona till den del avgiftsunderlaget överstiger vad som motsvarar 150 procent av medelskattekraften.

Avgiften är dock endast 14 öre per skattekrona till den del avgiftsunderlaget inte överstiger vad som motsvarar den tillförsäkrade skattekraften enligt lagen (1979:362) om skatteutjämningsbidrag.

4 § Med medelskattekraften förstås den enligt 12 § lagen (1979:362) om skatteutjämningsbidrag fastställda medelskattekraften att användas vid beräkning av skatteutjämningsbidrag för år 1986.

5 § Ändras rikets indelning i landstingskommuner eller kommuner, beräknas skatteutjämningsavgift på grundval av den indelning som gäller vid ingången av år 1986.

6 § Länsstyrelsen fastställer skatteutjämningsavgift och tillställer senast den 27 januari 1986 landstingskommun och kommun uppgift om avgiftens belopp.

Till ledning för landstingskommuns och kommuns budgetarbete skall länsstyrelsen senast den 10 september 1985 lämna landstingskommun och kommun uppgift om uppskattad skatteutjämningsavgift.

7 § Skatteutjämningsavgiften skall betalas med en tolftedel varje månad under år 1986 genom avräkning med lika belopp vid varje utbetalning av landstingsskatt och kommunalskatt enligt 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m. m. Är avgiften inte uträknad vid avräkningstillfällena i månaderna januari och februari, får avräkning ske med ett uppskattat belopp. Om något av de belopp som avräknas i månaderna januari och februari inte motsvarar

en tolftedel av landstingskommunens eller kommunens avgift, skall den jämkning som föranleds av detta ske i fråga om det belopp som avräknas i mars månad.

8 § Länsstyrelsens beslut enligt denna lag får överklagas hos regeringen genom besvär.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1985.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1965: 269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m. m.

Härigenom föreskrivs att 4 och 4 a §§ lagen (1965: 269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m. m.[1] skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 §[2]	
Kommun är berättigad att under visst år av staten uppbära kommunalskatt med belopp som motsvarar vad som skulle utgå på grundval av antalet skattekronor och skatteören i kommunen vid det föregående årets (taxeringsåret) taxering, beräknat efter den skattesats som har bestämts för året före taxeringsåret.	Kommun är berättigad att under visst år av staten uppbära kommunalskatt med belopp som motsvarar vad som skulle utgå på grundval av antalet skattekronor och skatteören i kommunen *enligt taxeringsnämndens beslut* vid det föregående årets (taxeringsåret) taxering, beräknat efter den skattesats som har bestämts för året före taxeringsåret.

Har enligt 4 kap. 4 § kommunallagen (1977: 179) annan skattesats slutligt fastställts än den som har bestämts tidigare, skall till grund för utbetalningen läggas den utdebitering som har bestämts i samband med att budgeten fastställdes.

Kommunen är berättigad att under visst år av staten såsom förskott uppbära ett belopp som motsvarar produkten av den skattesats som har beslutats för året och det antal skattekronor och skatteören, som enligt taxeringsnämnds beslut rörande det föregående årets taxering till kommunal inkomstskatt har påförts de skattskyldiga. Det nu nämnda beloppet ingår i kommunens fordran hos staten vid ingången av året näst efter det år, då beslutet fattades. Förskottet avräknas mot den kommunalskatt, som kommunen har rätt att uppbära av staten på grundval av taxeringen under året efter det år, då förskottet utanordnas enligt bestämmelserna i femte stycket.

Är antalet hos länsstyrelsen registrerade kyrkobokförda invånare i kommunen vid mitten av augusti månad taxeringsåret större än det var vid mitten av augusti månad två år tidigare, skall förskott, beräknat enligt tredje stycket, ökas i förhållande till ökningen i kommunens invånarantal mellan de angivna tidpunkterna. Sådant ökat förskott ingår i kommunens fordran hos staten och avräknas enligt tredje stycket. Länsstyrelsen skall senast den 10 september lämna kommunen uppgift om det invånarantal och det däremot svarande beräknade antalet skattekronor och skatteören, som skall ligga till grund för ökningen av förskottet.

Belopp, som vid ingången av ett år utgör kommunens fordran hos staten enligt denna paragraf, skall länsstyrelsen under samma år utan-	Belopp, som vid ingången av ett år utgör kommunens fordran hos staten enligt denna paragraf, skall länsstyrelsen under samma år utan-

[1] Lagen omtryckt 1973: 437.
Senaste lydelse av lagens rubrik 1977: 191.
[2] Senaste lydelse 1982: 1054.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
ordna till kommunen med en *tolftedel* den 18 i varje kalendermånad. Är kommunens fordran icke uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari, skall vid dessa tillfällen utbetalas samma belopp som har utbetalats i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får länsstyrelsen dock förordna att utbetalning skall ske med annat belopp. Om något av de belopp som utbetalades i månaderna januari och februari inte motsvarar en tolftedel av kommunens fordran, skall den jämkning som föranledes härav ske i fråga om det belopp, som utbetalas i mars månad.	ordna till kommunen med en *tjugofjärdedel* den 18 *och en tjugofjärdedel den 20* i varje kalendermånad. Är kommunens fordran icke uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari, skall vid dessa tillfällen utbetalas samma belopp som har utbetalats i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får länsstyrelsen dock förordna att utbetalning skall ske med annat belopp. Om något av de belopp som utbetalades i månaderna januari och februari inte motsvarar en tolftedel av kommunens fordran, skall den jämkning som föranledes härav ske i fråga om det belopp, som utbetalas i mars månad.

Vad som har sagts om kommunalskatt tillämpas på motsvarande sätt i fråga om landstingsskatt.

4 a §[3]

Församling är berättigad att under visst år av staten uppbära församlingsskatt med belopp som motsvarar vad som skulle utgå på grundval av antalet skattekronor och skatteören i församlingen vid det föregående årets (taxeringsåret) taxering, beräknat efter den skattesats som har bestämts för året före taxeringsåret. Har skattskyldig enligt lagen (1951:691) om viss lindring i skattskyldigheten för den som inte tillhör svenska kyrkan åtnjutit lindring i skattskyldigheten till församlingen, skall belopp, som församlingen annars skulle ha varit berättigad att uppbära av staten, nedsättas i motsvarande mån.	Församling är berättigad att under visst år av staten uppbära församlingsskatt med belopp som motsvarar vad som skulle utgå på grundval av antalet skattekronor och skatteören i församlingen *enligt taxeringsnämndens beslut* vid det föregående årets (taxeringsåret) taxering, beräknat efter den skattesats som har bestämts för året före taxeringsåret. Har skattskyldig enligt lagen (1951:691) om viss lindring i skattskyldigheten för den som inte tillhör svenska kyrkan åtnjutit lindring i skattskyldigheten till församlingen, skall belopp, som församlingen annars skulle ha varit berättigad att uppbära av staten, nedsättas i motsvarande mån.

Har enligt 6 kap. 4 § lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter annan skattesats slutligt fastställts än den som har bestämts tidigare, skall till grund för utbetalningen läggas den utdebitering som har bestämts i samband med att budgeten fastställdes.

Församling är berättigad att under visst år av staten såsom förskott uppbära ett belopp som motsvarar produkten av den skattesats som har

[3] Senaste lydelse 1982:1054.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

beslutats för året och det antal skattekronor och skatteören, som enligt taxeringsnämnds beslut rörande det föregående årets taxering till kommunal inkomstskatt har påförts de skattskyldiga. Det nu nämnda beloppet ingår i församlingens fordran hos staten vid ingången av året efter det år, då beslutet fattades. Förskottet avräknas mot den församlingsskatt, som församlingen har rätt att uppbära av staten på grundval av taxeringen under året efter det, då förskottet enligt bestämmelserna i nästföljande stycke utanordnas.

Belopp, som vid ingången av ett år utgör församlingens fordran hos staten enligt denna paragraf skall länsstyrelsen under samma år utanordna till församlingen med en *tolftedel* den 18 i varje kalendermånad. Är församlingens fordran inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari, skall vid dessa tillfällen utbetalas samma belopp som har utbetalats i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får länsstyrelsen dock förordna att utbetalning skall ske med annat belopp. Om något av de belopp som utbetalades i månaderna januari och februari inte motsvarar en tolftedel av församlingens fordran, skall den jämkning som föranleds härav ske i fråga om det belopp, som utbetalas i mars månad.

Belopp, som vid ingången av ett år utgör församlingens fordran hos staten enligt denna paragraf skall länsstyrelsen under samma år utanordna till församlingen med en *tjugofjärdedel* den 18 *och en tjugofjärdedel den 20* i varje kalendermånad. Är församlingens fordran inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari, skall vid dessa tillfällen utbetalas samma belopp som har utbetalats i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får länsstyrelsen dock förordna att utbetalning skall ske med annat belopp. Om något av de belopp som utbetalades i månaderna januari och februari inte motsvarar en tolftedel av församlingens fordran, skall den jämkning som föranleds härav ske i fråga om det belopp, som utbetalas i mars månad.

Vad som har sagts om församling tillämpas på motsvarande sätt i fråga om kyrklig samfällighet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1985. De nya bestämmelserna i 4 § första stycket och 4 a § första stycket tillämpas första gången i fråga om 1986 års taxering. Beslut som meddelas efter utgången av år 1987 angående taxering till kommunal inkomstskatt tidigare år än 1986 skall beaktas bara om ändringen av den beskattningsbara inkomsten överstiger 100000 kronor.

Bilaga 2

Svenska kommunförbundet

Anders Haglund

Riksdagens finansutskott

Riksdagsmotion om den kommunala redovisningen

Svenska kommunförbundet har beretts tillfälle att före den 1 april 1985 avge *yttrande över motion 1984/85:2344* av Margit Gennser m. fl. (m) om den kommunala redovisningen. Med anledning härav får förbundsstyrelsen lämna följande synpunkter.

Motionen tar i huvudsak upp synpunkter på den redovisningsmodell som de båda kommunförbunden utvecklat under 1983–1984.

Inledningsvis vill styrelsen påpeka att motionärerna tar upp frågor om den kommunala redovisningen och dess utformning som lagstiftaren hittills ansett kunna anförtros kommunerna själva och dess intresseorganisationer att hantera. En reglering av den kommunala redovisningen på sätt motionärerna synes förespråka skulle enligt styrelsen strida mot den strävan till minskad detaljreglering av kommunernas verksamhet som statsmakterna i andra sammanhang försöker åstadkomma. Detta behöver inte innebära att de idéer som motionärerna framför inte skulle kunna vinna gillande i något avseende. Men det är enligt styrelsen en fråga för den enskilda kommunen att ta ställning till.

Motionärerna anser det vara av yttersta vikt att den föreslagna redovisningsmodellen tillfredsställer följande krav.

1 Enkelhet
2 Enhetlighet
3 Underlätta kostnadsjämförelser kommuner emellan och med den privata sektorn
4 Ger ökat informationsvärde, inte minst till externa intressenter

Till ovanstående punkter vill styrelsen göra följande kommentarer.

1 Att åstadkomma en enklare redovisning främst av det egna kapitalet har just varit målsättningen med utvecklingsarbetet. Det är också styrelsens uppfattning att modellen innebär avsevärda förenklingar jämfört med dagsläget.

2 Önskemålet om en enhetligare kommunal redovisning är främst betingat av behovet att kunna göra jämförelser kommunerna emellan och med andra sektorer i samhället. Härigenom förutsätts man delvis kunna ersätta den effektivitetsstimulans som konkurrensen utgör för marknadsanpassade organisationer. Mot kravet på enhetlighet står önskemålet om lokal anpassning och hänsynstagande till förutsättningarna i den enskilda kommunen.

Styrelsen konstaterar att kostnadsjämförelser mellan kommuner och med andra samhällssektorer påverkas av en rad faktorer, såsom kommunstorlek, struktur etc. Redovisningssystemet är alltså endast en, om än viktig komponent, i en komplicerad helhet. Detta hindrar emellertid inte att strävan måste vara att bygga upp en redovisningsmodell som ger en yttre – enhetlig ram – för hur redovisningsinformationen skall hanteras.

Detta syfte nås enligt styrelsens uppfattning genom det förslag till redovisningsreglemente som tagits fram av de båda kommunförbunden, och som kommer att rekommenderas kommunerna för tillämpning. Detta reglemente kan på den kommunala sektorn anses motsvara bokföringslag och bokföringsförordning inom den privata respektive statliga sektorn. Även med ett redovisningsreglemente kommer emellertid skillnader av internredovisningskaraktär att finnas. Skillnader motiveras av att behoven av redovisningsinformation i de enskilda kommunerna är olika, och de kan enligt styrelsen inte elimineras utan en mycket långtgående och oönskad central detaljreglering.

Styrelsen vill alltså betona att skilda lokala förhållanden såsom kommunstorlek och liknande kan motivera välgrundade avvikelser även från en generell redovisningsmall. Med detta vill styrelsen ha sagt att en lagreglering av hur den kommunala redovisningen skall utformas inte kan accepteras vare sig ur praktisk synpunkt eller med hänsyn till kravet på en minskad statlig reglering av kommunal verksamhet.

3 Den föreslagna redovisningsmodellen innebär ett klart närmande till redovisningsformer inom andra samhällssektorer. Detta har inte hindrat att den kommunala särarten, på ett tillfredsställande sätt kunnat beaktats.

4 Utgångspunkter för den nya redovisningsmodellen har varit att öka informationsvärdet i redovisningen, samt göra den mer lättillgänglig för olika intressentgrupper. Det är styrelsens uppfattning att dessa syften också uppnåtts.

Motionärerna påpekar att kopplingen mellan budget- och redovisningssystemen innebär vissa låsningar som grundar sig på äldre kontoplaner t. ex. M-planen.

Styrelsen konstaterar att i kommunal verksamhet styrs resursfördelningen av politiska beslut och prioriteringar. Utgångspunkterna är alltså den politiska viljan och inte affärsmässighet med t. ex. räntabilitetskrav som övergripande mål. Mot denna bakgrund är sambandet mellan budget och redovisning självklar.

Redovisningsmodellen har inget samband med M-planen. I själva verket är den kontoplaneoberoende, och ger en bild av den löpande verksamheten och investeringarna samt finansieringen av dessa i budget- och redovisningsperspektivet. Modellen ger också en förklaring av förändringar av ekonomisk ställning samt den aktuella nivån.

Motionärerna anser att sammankopplingen av budgeterings- och redovisningssystemen till en integrerad helhet leder till en onödig stelhet. Man menar också att systemet med budgetavräkningar och investeringssammanställningar blir onödigt tillkrånglat samt försvårar framväxten av ett decentraliserat ekonomiskt styrsystem.

Som styrelsen redan framhållit är budgeten ett viktigt instrument i politiskt styrda organisationer eftersom det är fullmäktige som anger övergripande mål, omfattning, inriktning samt kvalitet för verksamheten. Dessa beslut konkretiseras i första hand i årsbudgeten.

Den redovisningsmodell som tagits fram beskrivs på kommunnivå. Modellen hindrar enligt styrelsens uppfattning inte möjligheten att decentralisera ekonomisystemet. Den praktiska utformningen av ett decentraliserat ekonomisystem måste emellertid anpassas till den enskilda kommunen.

Motionärerna diskuterar relativt detaljerat idéer om hur budgetprocessen bör organiseras. Budgetprocessen är en del i den politiska styrningen. Det är styrelsens bestämda uppfattning att budgetarbetet helt skall anpassas till den enskilda kommunens krav och förutsättningar. Att utfärda centrala riktlinjer i en fråga av denna karaktär är enligt styrelsen synnerligen olämpligt och innebär ett ytterst allvarligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Motionärerna diskuterar vidare möjligheter att ersätta kommunallagens nuvarande bestämmelser angående förmögenhetsskydd. Man menar att soliditetsmåttet kan användas, där gränser kan anges för hur mycket soliditeten får minska under en viss period. Man kan också, menar man, ange nivåer för hur mycket soliditeten får öka. Detta skulle hindra en överbeskattning av kommuninvånarna.

Att centralt ange gränser och restriktioner för soliditetsutvecklingen skulle ställa stora krav på detaljreglering av värderingsprinciper m. m. På grund av att kommunernas tillgångssida innehåller ett omfattande inslag av s. k. publik egendom är soliditetsmåttet överhuvud taget ytterst tveksamt. Av samma skäl som ovan vill styrelsen bestämt avvisa en sådan detaljreglering. Det finns dessutom idag, vilket också i olika sammanhang omvittnats av statsmakterna, en mycket stark medvetenhet bland kommunalpolitiker i kommunalekonomiska frågor. Med den kompetens som i dag finns i kommunerna bör kommunerna, enligt styrelsens uppfattning, själva bäst kunna avgöra vad som är en sund ekonomi och en rimlig utveckling av denna.

Motionärernas synpunkter på kaptialkostnader

Motionärerna hävdar att real annuitetsmetod övervältrar kostnader på kommande generationer samt driver på inflationen och försvårar jämförelser mellan privat och kommunal verksamhet.

Avsikten med real annuitetsmetod vid beräkning av kapitalkostnader är att rätta till de skevheter som dagens system i kombination med en hög inflationstakt inneburit. Som exempel på detta kan nämnas att en anläggning

med 33-årig livslängd är nästan helt betald redan efter cirka 10–15 år. En neddragning av kapitalkostnaden de första åren och en utjämning över tiden som real annuitetsmetod innebär bör positivt bidra till lägre inflationstakt.

Vid en korrekt analys av företag korrigerar man det redovisade resultatet bl. a. med hänsyn till inflation och avskrivningsprincip. Med en real annuitetsmetod får man automatiskt korrigerade värden. Den kan därför till fördel användas när man vill göra meningsfulla jämförelser mellan såväl kommunala som privata företag.

Om man inom kommunen beslutar att de årsvisa resultaten skall tillgodoräknas verksamheten följande år och samtidigt tillämpar real annuitetsmetod uppnår man det slutna systemets alla fördelar.

Motionärernas diskussion angående lagändring

Det är i och för sig riktigt att den av kommunförbunden föreslagna redovisningsmodellen kräver en översyn av kommunallagens regler om budget.

I fråga om bestämmelser som gäller räkenskaper och bokslut avvisar dock styrelsen, av skäl som tidigare redovisats, en mer ingående reglering i lag än som följer av förbundets förslag. Bakgrunden till att en sådan reglering är mer ingående för aktiebolagens del hänger samman med olikheterna mellan företag och kommun.

Eftersom en kommun inte kan gå i konkurs eller likvideras behövs inga skyddsregler för kommunens borgenärer. Att genom lag i detalj styra det kommunala redovisningssystemet strider mot statsmakternas tidigare uttalanden om att kommunerna bör ges frihet att själva ordna sina inre förhållanden. Uttalandena avser i första hand den kommunala organisationen men bör kunna gälla också för bestämmelser om kommunal budget och redovisning. En detaljreglering här skulle skjuta sönder den ramlagstanke som ligger bakom den nuvarande kommunallagen.

Motionärernas synpunkter på kommunal revision

Beträffande kommunal revision är motionärerna något oklara i sin framställning. Dock kan i huvudsak två riktlinjer rörande effektivisering av den kommunala revisionen urskiljas: av fullmäktige valda revisorer eller "på visst sätt utsedda privata revisionsföretag". Dessutom behandlar motionärerna frågan om ansvarsutkrävande.

Frågan om hur revisionsansvaret skall utformas i ett målstyrt system övervägs – enligt vad styrelsen underhand erfarit – redan nu i samband med att demokratiberedningen utarbetar en principskiss till en ny kommunallag. Beredningen har i sitt diskussionsbetänkande (SOU 1984:83 sid. 60) framhållit att revisionsreglerna behöver ses över i fråga om ansvarsfrihet.

Denna översyn bör avvaktas innan vidare ställning till frågan om ansvarsutkrävande tas.

Bakom motionärernas syn på förtroendevalda revisorer eller "på visst sätt utsedda privata revisionsföretag" finns "principen om kommunal självstyrelse" och tankar om "ett statligt kontrollsystem över kommunerna".

Att kommunerna själva utser sina revisorer innebär "vissa risker". I motionen framhålls att dessa kan i viss utsträckning minskas genom

> "att vissa kvalifikationskrav föreskrivs för revisorer"
> samt
>
> "att låta minoritetet i en kommun utse majoriteten i kommunrevisionen".

Vid skilda tillfällen har frågan om särskilda kvalifikationskrav för de kommunala revisorerna varit föremål för överväganden. I dessa sammanhang har därvid konstaterats att skulle särskilda kompetenskrav införas i kommunallagen för revisorer innebär detta att revisionsuppdraget inte längre blir ett förtroendeuppdrag utan någon form av sakkunniguppdrag. Den främsta orsaken till att det inte finns några behov av särskilda kvalifikationskrav för de förtroendevalda revisorerna är att de anlitar yrkesrevisorer som konsulter i revisionsverksamheten. Någon närmare redogörelse för hur den kommunala yrkesrevisionen är organiserad skall inte lämnas här. Men det kan finnas anledning att konstatera att för närvarande anlitas Kommunförbundets revisionsavdelning av de kommunala revisorerna i 272 av landets kommuner. Nio kommuner har egna revisionskontor och tre kommuner anlitar privata revisionsföretag. På landstingssidan har elva landstingskommuner egna revisionskontor som biträder de förtroendevalda revisorerna med experthjälp, tio landstingskommuner anlitar Kommunförbundets revisionsavdelning och två landstingskommuner använder sig av privata revisionsföretag.

Att låta minoriteten i en kommun utse majoriteten i en kommunrevision innebär att motionärerna bortser ifrån att revisorsuppdraget är ett individuellt förtroendeuppdrag. Kommunförbundet har därför i annat sammanhang (Kommunal revision – vägledande principer) betonat att "varje revisor är självständig och oberoende i förhållande till sina medrevisorer. Även om revisorerna arbetar i grupp äger var och en av revisorerna rätt att vidta de granskningsåtgärder som han finner påkallade för fullgörandet av uppdraget".

Motionärerna antyder att en ökad ekonomisk självständighet för kommunerna förutsätter en annan statlig kontroll. Att detta "står i viss motsättning till självstyrelsetanken" är motionärerna medvetna om. Den kommunala självstyrelsen, som den utformats i Sverige, är unik. Denna innebär att "kommun och landstingskommun får själv vårda sina angelägenheter" (KL 1 kap. 4 §). Genom att revisorerna rekryteras ur olika politiska partier och

därmed skilda åsiktsgrupper, skapas enligt styrelsen förutsättningar för revisionen att verka som ett kommunaldemokratiskt kontrollinstrument.

Styrelsen anser således att motionen även i detta avseende bör avstyrkas.

Reservation anfördes av m-ledamöterna.

JOHN-OLOF PERSSON

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET

Reservation

av Ella Tengbom-Velander, Göran Elgfelt, Carl Cederschiöld, Lars-Åke Skager och Jonas Wallin (samtliga m).

Vi anser att styrelsen bort avge yttrande enligt följande.

Svenska kommunförbundet har beretts tillfälle att före den 1 april 1985 avge yttrande över motion 1984/85:2344 av Margit Gennser m. fl. om den kommunala redovisningen. Med anledning härav får förbundsstyrelsen lämna följande synpunkter.

Motionen tar i huvudsak upp synpunkter på den redovisningsmodell som de båda kommunförbunden utvecklat under 1983–1984.

Motionärerna visar utförligt hur det av kommunförbunden föreslagna redovisningssystemet skulle kunna göras mera flexibelt och då också mera ägnat att lösa främst större kommuners administrativa och ekonomiska problem. Förslaget innebär att redovisningssystemet skulle frikopplas från budgetsystemet. På så vis skulle redovisningen göras mera tillgänglig för såväl politiker som allmänhet genom att svårförståeliga avräkningsposter mellan budget och redovisning även på driftsidan skulle kunna elimineras.

Dessutom påpekar motionärerna att det är väsentligt att införa en intäktssida även i den kommunala redovisningen.

Styrelsen anser att dessa synpunkter är viktiga bl. a. för att kommuner och företag inom näringslivet samt kooperativa organisationer skall kunna konkurrera på likvärdiga villkor på servicesektorn.

Styrelsen menar dock att för stora delar av den kommunala verksamheten ger inte en renodlad resultatredovisning något användbart – och i vissa fall ett felaktigt – mått på effektiviteten hos organisationen. Analyser av verksamhetens måluppfyllelse i förhållande till budgetutfall ger i dessa fall en betydligt bättre grund för att bedöma verksamheten. Styrelsen menar också att motionärernas synpunkter beträffande den interna budget- och redovisningsprocessen är beaktansvärda och att informationen härom därför behöver spridas så att det kan vinna tillämpning, måste det ankomma på varje kommun att efter sina ofta vitt skilda förutsättningar forma den interna processen och redovisningen.

Motionärerna tar också upp den knappa genomförandetiden. Styrelsen är

medveten om att en betydligt mer omfattande förändring av redovisningssystemet än den som styrelsen just föreslagit skulle fordra väsentligt längre genomförandetid. Styrelsen bedömer det emellertid som ytterst angeläget att snabbt genomföra en moderniserad kommunal redovisning.

Beträffande den av förbundet rekommenderade avskrivningsmetoden kan vägande invändningar göras vilket motionärerna också konstaterat och pekat på en annan möjlig utformning. Styrelsen anser därför att det föreslagna reglementet inte bör innehålla något ställningstagande för en real avskrivningsmetod.

Motionärerna påpekar möjligheten för staten att ersätta förmögenhetsskyddet med regler för soliditeten. Eftersom tredje mans rätt ej är berörd av kommunens soliditet betraktar styrelsen det som självklart att kommunerna själva skall bedöma sitt soliditetsbehov och avstyrker bestämt varje lagstiftningsschablon om kommunernas förmögenhet. Styrelsen vill samtidigt påpeka att ett soliditetsmått är ytterst tveksamt med hänsyn bl. a. till den varierande men stora omfattningen av publik egendom och till att soliditetsutvecklingen kortsiktigt kraftigt påverkas av att periodisering inte kan ske av att staten "lånar" kommunalskattemedlen redovisningstekniskt i 2 år.

Innehåll

Sammanfattning 1
Inledning 2
Propositionens hemställan 3
Motionsyrkandena 3
Propositionen 7
Motionerna 8
Utskottet 11
Kommunernas ekonomi. Utvecklingen 1985–1987 11
Skatteutjämningsavgift och skatteutjämningsbidrag 15
Lag om skatteutjämningsavgift 16
Anslag till skatteutjämningsbidrag till kommunerna 19
Anslag till bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen 19
Utbetalning av kommunalskattemedel och beaktande av taxeringsändringar för tidigare år 20
Övriga frågor 20
Specialdestinerade bidrag 20
Bidrag till vissa kommuner och kommuntyper 22
Kostnadsanalyser av förslag i propositioner och kommunal redovisning 23
Hemställan 26

Reservationer

1. Den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn (m) 28
2. Den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn (c) 30
3. Den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn (fp) 32
4. Den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn (vpk) 34
5. Lag om skatteutjämningsavgift (m) 35
6. Lag om skatteutjämningsavgift (c) 36
7. Lag om skatteutjämningsavgift (fp) 37
8. Åtgärder för att minska utdebiteringsskillnader mellan kommuner (m, c, fp) 39
9. Införandet av en progressiv statskommunal enhetsskatt (vpk) 39
10. Bemyndigande rörande extra skatteutjämningsbidrag (m, c, fp) 39
11. Anslag till skatteutjämningsbidrag till kommunerna (m, fp) 40
12. Anslag till skatteutjämningsbidrag till kommunerna (c) 41
13. Anslag till bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen (m, fp) 41
14. Anslag till bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen (c) 42
15. Anslag till bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen (vpk) 43

16. Specialdestinerade bidrag (c) 44
17. Minskad marginaleffekt i skatte- och bidragssystemet genom utökat skatteutjämningsbidrag (c) 45
18. Överföring till kommuner av skatteintäkter från alkoholförsäljning (vpk) 45
19. Kostnadsanalyser av förslag i propositioner som medför kommunala kostnadsökningar (m, c) 46
20. Ny kommunal redovisningsmodell m. m. (m) 46

Särskilda yttranden

Specialdestinerade bidrag
1. (m) 48
2. (fp) 49

Bilagor

1. Lagförslag 50
2. Skrivelse från Svenska kommunförbundet 55

minab/gotab Stockholm 1985 82881