

Regeringens proposition

1978/79: 95

om den kommunala ekonomin;

beslutad den 1 mars 1979.

Regeringen förelägger riksdagen vad som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll för den åtgärd eller det ändamål som framgår av föredragandenas hemställan.

På regeringens vägnar

OLA ULLSTEN

INGEMAR MUNDEBO

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag om den kommunala ekonomin som syftar till att främja den kommunala sektorns utveckling inom ramen för en godtagbar samhällsekonomisk balans.

Kommuner och landstingskommuner svarar för viktiga delar av samhällets verksamhet. De har fått en allt större betydelse i samhällsekonomin samt för människors välfärd och trygghet. De kan också väntas få en fortsatt central roll i välfärdsutvecklingen. Det samhällsekonomiska utrymmet för utbyggnad av den kommunala verksamheten är emellertid enligt propositionen mycket begränsat under en överblickbar framtid. Både stat och kommun måste därför iaktta stark återhållsamhet med beslut om utbyggnad av de samhällsverksamheter som har kommuner och landstingskommuner som huvudmän. Utbyggnaden av barnomsorgen, långtidssjukvården och äldreården måste liksom hittills prioriteras.

I propositionen görs en genomgång av de medel som står till buds för att dämpa den kommunala utgiftsexpansionen. Därvid anges att det givetvis är kommunerna och landstingskommunerna själva som i första hand har ett ansvar för den kommunala sektorns utveckling. Nödvändigheten av att man i kommunerna och landstingskommunerna gör en kraftfull insats för att hålla utgiftsutvecklingen inom de samhällsekonomiska ramarna betonas. Någon lagstiftning om begränsning av det kommunala skatteuttaget för att dämpa den kommunala volymutvecklingen förordas inte nu. I propositionen föreslås i stället att överläggningar om den kommunala ekonomin bör äga rum mellan stat och kommun på liknande sätt som under de senaste åren.

De politiska partiernas agerande samt en ökad samverkan mellan kommuner och landstingskommuner anges vara mycket betydelsefulla

för uppföljningen av de centralt träffade överenskommelserna mellan stat och kommun. Det sägs vidare i propositionen att om inte de frivilliga överenskommelserna leder till ökat resultat kommer det att bli nödvändigt att överväga även andra åtgärder, varvid lagstiftning om en begränsning av det kommunala skatteuttaget kan få förnyad aktualitet.

I propositionen tas upp kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Det konstateras att de kommunala avgifterna inte kan väntas ge några betydande nya tillskott till de kommunala inkomsterna. Inte heller kan något väsentligt ökat utrymme för den kommunala sektorns upplåning skapas. Kommunalskatterna anges ha nått en sådan höjd att det inte kan vara försvarligt att räkna med att dessa avsevärt kan höjas. Den dämpade utbyggnadstakt av den kommunala verksamheten som enligt propositionen krävs för att hålla utvecklingen inom de samhällsekonomiska ramarna innebär också att behovet av kommunalskattehöjningar och ökade statliga transfereringar minskar.

Ökade statliga bidrag till i första hand kommuner och landstingskommuner med ogynnsamma ekonomiska förutsättningar bedöms dock vara motiverade. I propositionen föreslås därför en omfattande reformering av skatteutjämnningssystemet. Kommuner och landstingskommuner indelas i tolv skattekraftsklasser, från 103 % upp till 136 % av medelskattekraften. Den grundgaranti som därvid erhålls kompletteras med tillägg eller avdrag för kommuninvånarnas åldersstruktur. Ingen kommun eller landstingskommun får lägre total garanti än 100 % av medelskattekraften. Jämfört med 1979 års förhållanden skall den totala garantin också öka med minst 1 % av medelskattekraften.

Skatteutjämningsreformen får fullt genomslag år 1981. Jämfört med de skatteutjämningsbidrag som utgår år 1979 kommer den fullt genomförda skatteutjämningsreformen att innebära en ökad överföring av skatteutjämningsbidrag till kommuner och landstingskommuner på ca 2 875 milj. kr. Ökningen fördelar sig jämnt på kommuner och landstingskommuner och genomförs i två steg åren 1980 och 1981. I linje med att statsmakterna i ökad utsträckning bör dra upp allmänna riktlinjer och ramar för den kommunala verksamheten i stället för att detaljstyra denna föreslås vidare att flera specialdestinerade bidrag skall upphöra och medlen överföras till det reformerade skatteutjämnningssystemet.

I propositionen föreslås enhetliga regler för kommunala bostadstillägg till folkpension (KBT) samtidigt som statsbidrag föreslås utgå med 43 % till kommunernas kostnader för KBT och statskommunala bostadsbidrag. Kommunernas bidrag till staten för bidragsförskotten föreslås upphöra. Vidare föreslås att ett särskilt statligt bidrag på 45 kr./inv. betalas ut övergångsvis under år 1980 till landstingskommuner och landstingsfria kommuner utanför skatteutjämnningssystemet. Det föreslås också att kommuner och landstingskommuner fr. o. m. 1981 års taxering tillförs

skatteunderlag från beskattade förmåner där skatten i dag i sin helhet tillfaller staten. Samtidigt höjs grundavdraget vid den kommunala inkomsttaxeringen från nuvarande 4 500 kr. till 6 000 kr. och skattebortfallsbidraget för 1970 års skattereform och kompensationsbidraget för 1974 års skattereform slopas. Totalt beräknas kommuner och landstingskommuner år 1980 få ökade statliga bidrag m. m., som ökar statens kostnader med ca 1 705 milj. kr.

I propositionen understryks särskilt att det är nödvändigt att de enskilda kommuner och landstingskommuner som genom de föreslagna reformerna får kraftigt förstärkta inkomster inriktar sig på att sänka kommunalskatterna. De ökade statliga bidragen får inte utnyttjas för att driva upp den kommunala expansionstakten.

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1979-03-01

Närvarande: statsministern Ullsten, ordförande, och statsråden Sven Romanus, Mundebo, Wikström, Friggebo, Wirtén, Huss, Rodhe, Wahlberg, Hansson, Enlund, Lindahl, Winther, De Geer, Blix, Cars, Gabriel Romanus, Tham, Bondestam

Föredragande: statsråden Sven Romanus, Mundebo, Friggebo, Rodhe, Hansson, Enlund, Lindahl, Gabriel Romanus

Proposition om den kommunala ekonomin

Chefen för budgetdepartementet, statsrådet Mundebo, anför.

1 Inledning

I november 1976 tillkallade jag efter bemyndigande från regeringen en kommitté¹ (Fi 1976: 06) för att utreda kommunernas och landstingskommunernas ekonomi. Kommittén ersatte två utredningar som dittills hade arbetat med frågor om kommunal ekonomi, nämligen den tidigare kommunalekonomiska utredningen (Fi 1971: 08) och 1976 års skatteutjämningsutredning (Fi 1975: 09). Enligt direktiven var kommitténs huvuduppgift bl. a. att avsluta det analysarbete om kommunernas och landstingskommunernas ekonomiska situation som hade bedrivits av den tidigare kommunalekonomiska utredningen. Analysen skulle avse utvecklingen av kommunernas och landstingskommunernas inkomster och utgifter fram till år 1985. Vidare skulle kommittén överväga vilka åtgärder som behövs för att inom ramen för samhällsekonomiskt godtagbara betingelser uppnå en önskvärd utveckling för den kommunala ekonomin. Mot bakgrund av bedömningar av utrymmet för den kommunala sektorns utbyggnad skulle kommittén studera olika metoder att påverka den kommunala utgiftsexpansionen såsom skattetak, utgiftsramar e. d. Enligt direktiven skulle kommittén även pröva fördelar och nackdelar med å ena sidan specialdestinerade statsbidrag för bedrivande av viss verksamhet och å andra sidan generella statsbidrag. Kommittén skulle

¹ Numera landshövdingen Sven Johansson, ordförande, numera departementsrådet Rune Bergsten, riksdagsledamöterna Nils Berndtson, Karl Boo, Nils Carlshamre och Rune Carlstein, f. kommunalrådet Urban Gibson, riksdagsledamoten Hans Gustafsson, f. borgarrådet Inge Hörlén, riksdagsledamöterna Knut Johansson och Stig Josefson, lantbrukaren Olle Karlsson, direktören Sigvard Larsson, riksdagsledamoten Gudrun Sundström, ingenjören Jonas Wallin och landstingsrådet Kurt Ward.

därvid göra en genomgång av de speciella statsbidragen till kommunerna och landstingskommunerna för att pröva om specialdestineringen helt eller delvis kunde upphöra. En ytterligare huvuduppgift för kommittén var att fullfölja den översyn av skatteutjämningsreglerna som hade påbörjats av 1976 års skatteutjämningsutredning. Enligt direktiven borde kommittén bl. a. pröva om man i skatteutjämningsystemet skall arbeta in någon eller några sådana objektiva mätbara faktorer, som är av betydelse för den enskilda kommunens eller landstingskommunens kostnadsnivå. En annan huvuduppgift för kommittén var att överväga förändringar vad gäller finansieringen av den kommunala sektorn. I direktiven nämndes härvid kostnadsfördelningen mellan stat och kommun, avgifternas roll som kommunal finansieringskälla, kommunalskatteerna och det kommunala skatteunderlaget.

Kommittén, som antog namnet 1976 års kommunalekonomiska utredning (KEU 76), lade under år 1977 fram två delbetänkanden och ett slutbetänkande. I det första delbetänkandet (SOU 1977: 20) Kommunernas ekonomi 1975—1985 analyseras den kommunala utvecklingen fram till år 1985. I betänkandet ges en beskrivning av kommunernas och landstingskommunernas ekonomiska situation vid alternativa antaganden om den framtida utvecklingen. I delbetänkandet (SOU 1977: 48) Översyn av de speciella statsbidragen till kommunerna granskas ett femtiotal av de speciella statsbidragen. I betänkandet föreslås att ett antal speciella statsbidrag helt eller delvis skall upphöra och att de medel som härigenom frigörs överförs till skatteutjämnningen. Återstående delar av utredningens arbete redovisas i slutbetänkandet (SOU 1977: 78—79) Kommunerna: Utbyggnad, Utjämnning, Finansiering, som avlämnades i november 1977. I slutbetänkandet föreslås bl. a. en reformering av skatteutjämningsystemet. Ett sammandrag av utredningens betänkanden bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 8*.

Berörda statliga myndigheter, vissa offentliga kommittéer, samtliga kommuner och landstingskommuner samt ett antal intresseorganisationer har antingen anmodats eller beretts tillfälle att yttra sig över utredningens betänkanden. I fråga om 15 centrala myndigheter har remissen i första hand avsett delbetänkandet (SOU 1977: 48) Översyn av de speciella statsbidragen till kommunerna. Remissinstanserna har visat stort intresse för utredningens betänkanden. Samtliga länsstyrelser och landstingskommuner samt 229 kommuner har inkommit med yttranden. Totalt har 328 instanser yttrat sig över betänkandena. En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 9*. I bilagan finns en förteckning över alla remissinstanser som har yttrat sig över betänkandena.

Jag har i detta ärende samrått med cheferna för justitie-, social-, jordbruks-, bostads- och kommundepartementen samt statsråden Rodhe, Wahlberg och Lindahl. Jag och berörda statsråd kommer senare denna

dag att närmare redovisa de olika förslag inom vederbörandes ansvarsområden som följer av de allmänna överväganden jag nu kommer att gå in på.

2 Föredragandens överväganden

2.1 Samspel mellan stat och kommun

Den kommunala självstyrelsen utgör en av grundvalarna för det svenska styrelseskicket. Kommunerna och landstingskommunerna måste ha en stark ställning för att samhällsverksamheten skall kunna utformas nära de enskilda människorna. Från demokratiska utgångspunkter är det väsentligt att den kommunala självstyrelsen garanteras ett betydande reellt innehåll. Det är angeläget att kommunerna och landstingskommunerna har en betydande handlingsfrihet. Förutsättningarna att öka kommunernas och landstingskommunernas ansvar har också i hög grad förbättrats under de senaste decennierna. Kommunerna och landstingskommunerna har numera personella och andra resurser att i större utsträckning än tidigare självständigt handha de uppgifter som har anförtratts dem.

Den kommunala sektorns snabba tillväxt har medfört att kommunerna och landstingskommunerna har fått en allt större betydelse i samhällsekonomin. Över 20 % av bruttonationalprodukten används numera för konsumtion och investeringar inom den kommunala sektorn mot endast ca 8 % år 1950. De beslut som tas i kommuner och landstingskommuner påverkar således i dag övriga sektorer i samhället i en helt annan utsträckning än tidigare. Kommunernas och landstingskommunernas samlade ekonomiska tyngd innebär att den kommunala verksamhetens utveckling måste tillmätas stor vikt vid statsmakternas övergripande samhällsekonomiska avvägningar.

KEU 76 utgår i sina överväganden från den grundsyn rörande förhållandet mellan stat och kommun som jag nu har gett uttryck åt. Utredningen konstaterar sammanfattningsvis att formerna för den kommunala självstyrelsen har varit föremål för diskussion, däremot inte självstyrelsen som sådan. KEU 76 betonar också att den nuvarande kommunstrukturen ger medborgarna möjlighet att ta ansvar för och påverka viktiga samhällsfrågor genom kommunala beslut. KEU 76 anser samtidigt att den kommunala sektorns omfattning och kommunernas och landstingskommunernas ekonomiska självständighet ställer krav på samordning av den kommunala verksamheten med den övergripande statliga politiken. Statsmakterna har ett intresse av att på olika sätt påverka kommunerna och landstingskommunerna i syfte att nå vissa fundamentala mål i fråga om sysselsättnings-, regional- och stabiliseringspolitik m. m. Utredningen pekar därvid på en grundläggande avvägningsfråga,

nämligen vilka styrintstrument och vilken grad av statlig styrning som kan sägas vara förenlig med den kommunala självstyrelsen.

För egen del vill jag i denna fråga allmänt anföra följande. Principen om att samhällsorganens beslut skall fattas så nära de berörda människorna som möjligt talar för ett långtgående kommunalt självbestämmande. Samtidigt är det uppenbart att många kommunala beslut har verkningar inte bara för den egna kommunens resp. landstingskommunens medlemmar. De enskilda människorna har också krav på rättssäkerhet och lika tillgång till samhällsservice. Statsmakterna måste därför kunna ange ramar för kommunernas och landstingskommunernas befogenheter. Förhållande mellan statliga och kommunala organ måste emellertid präglas av samverkan på skilda områden och i olika former. Detta är en grundförutsättning för att viktiga samhällseliga mål skall kunna uppnås. Vid utformningen av den statliga tillsynen och kontrollen över kommuner och landstingskommuner är det nödvändigt att göra en avvägning mellan olika intressen. Önskemålen om ökat lokalt inflytande måste vägas mot exempelvis medborgarnas krav på rättssäkerhet och lika tillgång till samhällsservice.

Utredningen anser det angeläget att handlingsutrymmet för kommunerna och landstingskommunerna ökas genom minskad statskontroll. Den statliga detaljregleringen bedöms i varje fall inom vissa specialreglerade områden fortfarande vara betydande. Statsmakterna bör enligt KEU 76 i första hand dra upp de allmänna riktlinjerna för den fortsatta utbyggnaden av välfärdssamhället. Utredningen framhåller att det finns tillräcklig ansvarskänsla i kommunerna och landstingskommunerna för att staten inte skall behöva detaljreglera den kommunala verksamheten i den utsträckning som f. n. sker.

Remissinstanserna ansluter sig med några få undantag till KEU:s uppfattning att statsmakterna i första hand bör ange allmänna riktlinjer och ramar för utbyggnaden av de kommunala verksamheterna. Bl. a. AMS och Svenska kommunförbundet delar denna åsikt. Landstingsförbundet uttalar att statsmakterna i större utsträckning bör besluta om ramar och allmänna riktlinjer och överlåta prioriteringen inom dessa ramar till de kommunala huvudmännen. LO anser dock att det kan vara ändamålsenligt inom en del verksamhetsfält att staten förbehåller sig möjligheten att ge riktlinjer för viss verksamhet i form av bl. a. normer i stället för att endast ge ett allmänt principansvar för viss verksamhet till kommunala organ. TCO anför liknande synpunkter. Handikappförbundets Centralkommitté är inte övertygad om att en utveckling mot färre statliga bestämmelser är en utveckling som bäst tillgodoser behov hos de grupper för vilka kommittén är talesman.

För egen del ser jag inte någon avgörande motsättning mellan utredningens rekommendationer att statsmakterna i första hand bör dra upp allmänna riktlinjer för den kommunala verksamheten, vilket skulle möj-

liggöra minskad statskontroll, och de krav på likformighet som medborgarna har rätt att ställa. Jag har tidigare sagt att en avvägning måste ske vid utformningen av den statliga tillsynen och kontrollen mellan å ena sidan intresset av ett ökat lokalt inflytande och å andra sidan kraven på rättssäkerhet och lika tillgång till samhällsservice. Jag anser således att man vid varje enskild fråga om minskad statskontroll får göra erforderliga bedömningar härvidlag utifrån den allmänna grundsyn jag har uttalat.

Jag delar således utredningens uppfattning att staten i första hand bör påverka kommunerna och landstingskommunerna via allmänna riktlinjer och ramar för verksamheten. I detta inryms även mer övergripande prioriteringar av det slag som har ingått i de senaste årens överenskomelser mellan regeringen och kommunförbunden om den kommunala ekonomin. Parterna har därvid varit eniga om att prioritera barnomsorg, äldreomsorg och långtidssjukvård. Även riksdagen har vid flera tillfällen under senare år uttalat sig för en likartad prioritering av kommunernas och landstingskommunernas verksamhet.

Regeringsformen anger att lagstiftning är den väg som statsmakterna har för att påverka den kommunala verksamheten. Därutöver har naturligtvis, som jag skall återkomma till i det följande, statsmakterna vissa möjligheter att påverka den kommunala verksamheten inom ramen för den ekonomiska politiken, t. ex. genom kreditpolitiska åtgärder. Jag ser det också som naturligt att staten vid frivilliga överläggningar med representanter för kommuner och landstingskommuner kan ta upp viktiga kommunala avvägningsfrågor till diskussion. Vidare kan statsmakterna även i fortsättningen förutsättas vilja påverka de kommunala prioriteringarna såsom har skett när riksdagen har tagit ställning till exempelvis utbyggnaden av barnomsorgen. Statsmakterna bör dock enligt min mening iakttä återhållsamhet i dessa avseenden med hänsyn till den kommunala självstyrelsen. Man bör därför så långt det är möjligt undvika att ge statliga myndigheter möjligheter att detaljreglera olika delar av den kommunala verksamheten.

Regering och riksdag har vid skilda tillfällen uttalat att behovet av statlig tillsyn och detaljreglering av kommuner och landstingskommuner har minskat. Jag vill bl. a. peka på att kommunallagsreformen år 1977 (prop. 1975/76: 187, prop. 1976/77: 1, KU 1976/77: 25, rskr 1976/77: 148) karaktäriseras av att lagstiftningen lämnar största möjliga frihet för kommunerna och landstingskommunerna att anpassa sina arbetsformer till de lokala förhållandena.

För att öka den kommunala handlingsfriheten har det också ansetts angeläget med en samlad översyn av statens tillsyn och kontroll över kommunerna och landstingskommunerna. En särskild utredning — statskontrollkommittén (Kn 1976: 06) — har därför tillsatts. Ett resultat av kommitténs arbete är att regeringen har avlämnat en proposition

(prop. 1978/79: 53) till riksdagen med förslag om bl. a. slopad underställningsskyldighet för beslut om lån och borgen samt brandordning. Regeringen har vidare den 26 oktober 1978 efter förslag från statskontrollkommittén, beslutat ge de centrala statliga myndigheterna i uppdrag att se över föreskrifter, anvisningar och råd i syfte att öka den kommunala handlingsfriheten.

Statskontoret och Lantbrukarnas riksförbund (LRF) m. fl. remissinstanser anser att det kommunala handlingsutrymmet bör ökas genom att detaljregleringen av den kommunala verksamheten via den speciella statsbidragsgivningen avvecklas. Jag delar bedömningen att en översyn av statsbidragen till kommunerna och landstingskommunerna är ett viktigt led i arbetet med att minska statskontrollen och detaljregleringen. Jag återkommer längre fram till principerna för statsbidragsgivningen och KEU:s förslag om slopande av vissa speciella statsbidrag. Jag vill också erinra om att statskontrollkommittén enligt vad jag har erfarit ser över de speciella statsbidragen för att åstadkomma administrativa förenklingar och ta bort onödiga detaljföreskrifter.

Flera kommuner framhåller att den kommunala självstyrelsen får reell inbörd först när kommunerna och landstingskommunerna tillförsäkras en andel av det samhällsekonomiska utrymmet, som ger möjlighet till reella beslut och lokala initiativ. Jag vill här framhålla att inte minst i ett internationellt perspektiv är de svenska kommunernas och landstingskommunernas möjligheter att själva besluta om finansiering av sina verksamheter mycket stora. Jag återkommer till en diskussion om olika statliga medel i syfte att påverka den kommunala ekonomin. Jag tar då också upp bl. a. den omdebatterade frågan om en begränsning av kommunernas och landstingskommunernas rätt att ändra skatteuttaget.

Några remissinstanser framhåller att överväganden om de framtida relationerna mellan stat och kommun borde göras utifrån de samlade förslagen från statskontrollkommittén, decentraliseringsutredningen, länsdemokratikommittén och KEU 76. Jag anser att de reformer som har initierats på det kommunala området måste genomföras successivt. De förslag i anledning av KEU:s betänkanden som redovisas i detta sammanhang bör ses som ett naturligt led i det fortlöpande arbetet med att utveckla lämpliga former för ett konstruktivt samspel mellan stat och kommun.

2.2 Utrymme för utbyggnad av den kommunala verksamheten

En av KEU:s huvuduppgifter har varit att överväga vilka åtgärder som behövs för att inom ramen för samhällsekoniskt godtagbara betingelser uppnå en önskvärd utveckling för den kommunala ekonomin. För att belysa storleksordningen och karaktären av de problem för den

kommunala ekonomin som kan bli aktuella under åren fram till år 1985 utarbetade KEU 76 ett antal räkneexempel. Dessa utgick från olika antaganden om den framtida utvecklingen av kommunal konsumtionsvolym samt av löner och priser. Framskrivningarna avser kommunernas och landstingskommunernas inkomster och utgifter och beskriver därmed även den finansiella utvecklingen i den kommunala sektorn.

Liknande framskrivningar har också presenterats av 1978 års långtidsutredning (LU 78), SOU 1978: 78. Dessa framskrivningar avser i första hand perioden fram till år 1983, men långtidsutredningen innehåller också vissa kalkyler på längre sikt. Vidare har inom ekonomidepartementet utförts beräkningar i syfte att belysa den kommunala utvecklingen under hela 1980-talet.

I det följande skall jag närmare redogöra för dessa framskrivningar och analyser. De bygger på delvis olikartade förutsättningar vilket förklarar de olika bedömningar av den kommunala utvecklingen som i vissa avseenden framkommer. Genom studierna föreligger det ett rikt material för bedömningar av den kommunala sektorns framtida ekonomiska utveckling.

KEU:s framskrivningar och analys

KEU:s framskrivningar gjordes i två steg. Det första steget avsåg utvecklingen fram till år 1980 och det andra det mera långsiktiga perspektivet till år 1985.

För perioden 1977—1980 utgick framskrivningarna från tre alternativ för den volymmässiga utvecklingen av kommunala utgifter och två alternativ för prisutvecklingen. Sammanlagt presenteras således sex utvecklingsbilder. Det ställningstagande som regeringen bör göra i förevarande sammanhang kommer att påverka kommunernas och landstingskommunernas ekonomiska förhållanden först från år 1980. Därmed blir KEU:s kalkyler för åren 1977—1980 i huvudsak av historiskt intresse. Kalkylerna för denna period kan dock jämföras med de bedömningar av den faktiska utvecklingen som nu föreligger.

Den kommunala konsumtionen ökade år 1978 md 3,9 % i volym. Enligt den preliminära nationalbudgeten för år 1979 beräknas konsumtionsökningen detta år uppgå till 3,5 %. Konsumentprisernas genomsnittliga stegring åren 1978 och 1979 har i nationalbudgeten beräknats till 7,8 % per år. För dessa två år synes utvecklingen således närmast ligga i linje med det av KEU:s alternativ som förutsätter en årlig ökning av konsumtionsvolymen med 3,7 % och en årlig prisstegring på 7,0 %. Detta alternativ beräknades vid oförändrade kommunala skattesatser leda till en mycket kraftig försämring av kommunernas och landstingskommunernas finansiella sparande fram till år 1980. KEU 76 förutsatte att ett underskott på 1 000 milj. kr. årligen kunde täckas genom upplåning på kreditmarknaden. Återstående underskott i finansiellt sparande

beräknades kräva inkomstförstärkningar som motsvarade en höjning av de kommunala skattesatserna år 1980 med 3: 20 kr. i förhållande till den genomsnittliga utdebiteringen år 1977.

Medan den kommunala konsumtionsvolymens och prisernas utveckling åren 1978 och 1979 — som de nu kan bedömas — nära ansluter sig till KEU:s från kostnadssynpunkt oförmånligaste alternativ, har samtidigt inkomsterna ökat snabbare än vad som förutsattes i KEU:s framskrivningar. Den snabbare inkomstökningen är en följd bl. a. av att den kommunala utdebiteringen har höjts åren 1978 och 1979 med sammanlagt 2: 17 kr. Vidare har kommunsektorn i allmänna statliga bidrag tillförts 720 milj. kr. år 1978 och ca 980 milj. kr. år 1979. Dessa inkomstförstärkningar har givetvis haft en betydande positiv effekt på det finansiella sparandet. Därtill kommer borttagandet av den allmänna arbetsgivaravgiften under år 1978, som också har givit en avsevärd finansiell lättnad. I den preliminära nationalbudgeten beräknas detta ge ett överskott på ca 1 300 milj. kr. år 1979, vilket innebär en förbättring på ca 3 900 milj. kr. i förhållande till år 1977.

Den kommunala ekonomin har således konsoliderats påtagligt. För år 1980 föreligger ännu inga prognoser. I den överenskommelse som regeringen i juni 1978 träffade med de båda kommunförbunden enades dock parterna om att riktpunkten för den kommunala konsumtionens volymökning borde vara 3 % per år under åren 1979 och 1980. Som har nämnts beräknas den kommunala konsumtionen år 1979 öka med 3,5 % i volym. Jag förutsätter att denna expansionstakt kan begränsas under år 1980 i linje med överenskommelsen, samt att pris- och löneutvecklingen kan hållas inom rimliga ramar, varför inga mera påtagliga förändringar i kommunsektorns finansiella sparande torde ske detta år jämfört med det förhållandevis goda resultat som nu kan beräknas för år 1979.

Jag övergår nu till att behandla KEU:s framskrivningar för åren 1980—1985. Dessa är av något annorlunda karaktär än beräkningarna för den tidigare delperioden. Utvecklingen fram till år 1980 var till vissa delar redan bestämd genom tidigare beslut på både drift- och investeringssidan. Det fanns också andra bedömningar — bl. a. kommunernas och landstingskommunernas egna planer samt kalkyler av 1975 års långtidsutredning — som kunde användas som underlag för framskrivningarna. För åren efter 1980 saknades ett sådant underlag. Detta gjorde att KEU:s antaganden fick bli mera schablonmässiga och framskrivningarnas karaktär av räkneexempel blev ännu mera markerad.

KEU:s framskrivningar utgick från två alternativa antaganden om den volymmässiga utvecklingen av kommunernas och landstingskommunernas utgifter. I det första alternativet utgick man från en årlig tillväxt i den kommunala konsumtionsvolymen på 2 %. De kommunala investeringarna förutsattes i detta fall öka med 1 % årligen och de kommunala transfereringarna med 4 %. I det andra alternativet antogs den kommu-

nala konsumtionen öka med 3,5 % per år, de kommunala investeringarna med 5 % och de kommunala transfereringarna med 6 %. Beräkningarna utfördes under antagande om en årlig stegring av konsumentpriserna med 4 % åren 1980—1985.

För utgångsåret 1980 föreligger beräkningar enligt de sex alternativ som har använts för perioden 1977—1980. För att begränsa antalet alternativ anknöts kalkylerna för åren 1980—1985 till två av dessa alternativ som representerar relativt skilda utgångslägen.

Framskrivningarna av kommunernas och landstingskommunernas inkomster och utgifter enligt dessa alternativ visar att redan vid de relativt måttliga volymförändringar som förutsattes i det lägre volymalternativet beräknades kommunsektorns finansiella sparande försämrats med i runt tal 10 miljarder kr. åren 1980—1985. Vid en snabbare volymökning i enlighet med det högre alternativet skulle försämringen bli av storleksordningen 20 miljarder kr. eller något därutöver. Det kan nämnas att enligt KEU:s beräkningar skulle inkomstförstärkningar krävas som motsvarar höjningar av de kommunala skattesatserna för åren 1980—1985 med sammanlagt 2 å 3 kr. i det lägre volymalternativet, variationen beroende på vilket utgångsläge för år 1980 framskrivningarna utgår från. I det högre volymalternativet skulle motsvarande utdebiteringshöjning bli omkring 6 kr. I samtliga fall förutsattes att ett underskott på 1 000 milj. kr. årligen kunde täckas genom upplåning på kreditmarknaden. De av KEU 76 valda förutsättningarna innebar att om den kommunala konsumtionens volymtillväxt inte översteg 0,3—0,4 % per år skulle utgifterna kunna finansieras genom skattcunderlagets naturliga utveckling. Snabbare volymökningar skulle leda till försämrat finansiellt sparande och därmed ge upphov till krav på inkomstförstärkningar av olika slag.

Som jag tidigare har framhållit tyder senast tillgängliga uppskattningar på att kommunsektorns finansiella sparande har förbättrats avsevärt under åren 1977—1979. Det finns anledning att även för år 1980 räkna med ett positivt finansiellt sparande. Utgångsläget år 1980 är således betydligt bättre än enligt KEU:s kalkyler. Utvecklingen för de första åren under 1980-talet har också belysts av 1978 års långtidsutredning (LU 78).

Kalkylerna i 1978 års långtidsutredning

LU 78 publicerades i december 1978. I motsats till de beräkningar som utfördes inom KEU 76 kunde långtidsutredningens kalkyler inordnas i ett totalekonomiskt sammanhang, dvs. under beaktande av det beräknade tillgängliga resursutrymmet. Konsekvenserna av olika tillväxttakter för de offentliga utgifterna på övriga delar av samhällsekonomin och på de fastställda ekonomisk-politiska målen kunde härvid analyseras.

Kalkylerna i LU 78 avser i första hand perioden 1977—1983. Utgångsåret 1977 präglades av betydande brist på balans i ekonomin; så-

lunda hade vi detta år trots det mycket låga kapacitetsutnyttjandet ett betydande underskott i bytesbalansen samt en kraftig inflation. En huvuduppgift för den ekonomiska politiken i ett femårsperspektiv är att lösa dessa balansproblem. Mot denna bakgrund var det naturligt att utredningsarbetet koncentrerades kring frågan att finna vägar till fullt kapacitetsutnyttjande och extern balans.

Jag vill i detta sammanhang kraftigt betona att LU:s kalkyler inte får betraktas som en prognos. Detta gäller också utredningens s. k. huvudalternativ för den ekonomiska utvecklingen. Huvudalternativet anger de krav som ställs på olika delar av ekonomin för att återställa inre och yttre balans. Därmed ger kalkylerna också ett underlag för att bedöma det samhällsekonomiska utrymmet för den kommunala sektorns framtida utveckling.

Kalkylerna för den kommunala sektorns utveckling gjordes i LU dels med hänsyn till vad som förutses hända i övriga delar av samhällsekonomin, dels mot bakgrund av kända utvecklingstendenser inom kommunerna och landstingskommunerna. Som ett första steg i denna analys utarbetades en baskalkyl. Syftet med denna baskalkyl var att ange de förändringar i kommunal konsumtion som följer av redan fattade politiska beslut och av förskjutningar i befolkningens åldersmässiga sammansättning.

Bland de politiska besluten märks i första hand utbyggnadsprogrammet för barnomsorgen. Enligt den överenskommelse som under hösten 1975 träffades mellan regeringen och Svenska kommunförbundet skall 100 000 nya daghemsplatser och 50 000 nya platser i fritidshem byggas under åren 1976—1980. I baskalkylen förutsätts att denna utbyggnad kommer till stånd, även om kommunerna i sin aktuella planering räknar med en något långsammare utbyggnadstakt. Barnomsorgens utbyggnad förutsätts i baskalkylen fortsätta också under åren 1981—1983, fastän i en långsammare takt än hittills.

Det andra området där de politiska bindningarna har beaktats är långtidssjukvården. I baskalkylen ingår därför samma utbyggnad som anges i landstingskommunernas planer, vilket innebär att antalet vårdplatser ökar med 12 300 från år 1977 till år 1982. Bland de områden där befolkningsförändringarna mera påtagligt påverkar konsumtionen märks skolväsendet, hälso- och sjukvården samt äldreården.

Enligt baskalkylen skulle den kommunala konsumtionen behöva öka under perioden 1977—1983 med 1,8 % per år i volym för att bibehålla den nu gällande eller beslutade standardnivån. Den största ökningen, 6 % per år, avser socialvården. För hälso- och sjukvården anges den årliga ökningstakten till 1,5 % per år, för utbildningen till 0,4 % per år och för övriga områden till 0,2 % per år.

Utrymmet för den kommunala konsumtionens ökning under perioden 1977—1983 beräknas i LU:s huvudalternativ till 2,8 % per år. Jag vill

understryka att detta enligt LU 78 är det utrymme för kommunal konsumtionstillväxt som medges om vi samtidigt vill uppnå målen om extern balans vid 1980-talets mitt, en nödvändig utbyggnad och modernisering av produktionskapitalet i det svenska näringslivet samt en acceptabel tillväxt i den privata standarden. En större kommunal konsumtionstillväxt kommer att minska möjligheterna att uppnå dessa övriga mål.

Den kommunala konsumtionsökningen enligt LU:s beräkningar är något lägre än vad som har angetts i de kommunala planerna, där ökningen uppgår till 3,5 % per år. För att uppnå en anpassning till detta alternativ krävs således att utbyggnaden av den kommunala verksamheten begränsas i förhållande till de redovisade planerna. LU:s utrymmeskalkyl innebär också en uppbromsning av den kommunala konsumtionens ökningstakt i förhållande till tidigare år. LU påpekar dock att trots dämpningen blir fortsatta satsningar möjliga på flera betydelsefulla områden. Redan i baskalkylen förutsätts vissa väsentliga utbyggnader inom prioriterade områden. Huvudalternativet ger därutöver utrymme för ytterligare förbättringar.

Utgångspunkten för LU:s finansiella kalkyl är att den kommunala sektorns inkomster skall täcka utgifterna år 1983. Det finansiella sparandet detta år har således satts lika med noll. Vidare bestämdes utvecklingen av statsbidrag och en rad andra inkomstposter utifrån vissa särskilt angivna förutsättningar. Behovet av direkta skatter har därefter kunnat beräknas. Kalkylen visar att de kommunala skattesatserna måste höjas med sammanlagt ca 1: 00 kr. från 1978 års nivå för att kravet på balans i den kommunala sektorn skall tillgodoses år 1983.

För att belysa effekterna av en i förhållande till LU:s huvudalternativ snabbare utveckling av den kommunala verksamheten har ytterligare kalkyler utförts inom ekonomidepartementet. Härvid antas att de kommunala utgifterna fortsätter att öka under perioden 1979—1983 i ungefär samma takt som under åren 1977—1979. Således antas både den kommunala konsumtionen och de kommunala investeringarna öka med 3,5 % per år i volym. Statsbidragsandelen av kommunernas och landstingskommunernas konsumtionsutgifter antas vara densamma år 1983 som år 1977. Övriga inkomster antas fr. o. m. år 1979 följa LU:s trender för perioden 1977—1983 liksom också de kommunala transfereeringsutgifterna. I detta fall skulle de kommunala skattesatserna behöva höjas med sammanlagt ca 2: 00 kr. för perioden 1979—1983 för att kommunsektorns inkomster skall täcka utgifterna. Denna höjning kan jämföras med ca 70 öre enligt LU:s huvudalternativ. Härvid har den beslutade höjningen av de kommunala skattesatserna år 1979 frånräknats det behov av skattehöjning som angivits för perioden 1978—1983 enligt LU:s kalkyler.

Den snabbare kommunala konsumtionsökningen får via statsbidragen

också betydande effekter på statens skattebehov. Mycket talar för att det ökade skattetrycket skulle komma att leda till en ökad press på priser och kostnader med en rad negativa effekter på samhällsekonomin som följd. Vid i övrigt samma förutsättningar som i huvudalternativet kan den offentliga konsumtionens expansionstakt endast öka genom att den privata konsumtionen begränsas hårdare. Detta ger effekter både på produktions- och investeringssidan. Den privata konsumtionens ökningstakt är enligt LU:s huvudalternativ 1,8 % per år. En långsammare privat konsumtionsökning reducerar utrymmet för ökning av den aktiva generationens konsumtion. Detta utrymme skulle därmed bli helt obetydligt.

Jämförelse mellan KEU:s och LU:s kalkyler

Den analys av kommunsektorns finansiella utveckling som redovisas i LU 78 visar att om den nuvarande pris- och löneutvecklingen blir bestående och om kommunernas och landstingskommunernas reala expansionstakt håller sig på den nivå som anges i LU:s huvudalternativ kommer de finansiella problemen i den kommunala sektorn att bli relativt hanterliga. KEU:s beräkningar tyder däremot på att även vid förhållandevis måttliga konsumtionsökningar krävs det inte obetydliga höjningar av de kommunala skattesatserna. Orsaken till dessa relativt olika framtidsperspektiv är att de båda utredningarna arbetat med delvis skilda förutsättningar. Dessa skall här beröras närmare.

Som jag redan har nämnt kan kommunernas och landstingskommunernas ekonomiska situation väntas bli avsevärt gynnsammare år 1980 än vad KEU:s beräkningar ger vid handen. LU 78 har haft tillgång till färskare statistiskt underlag och har därför kunnat ta hänsyn till det kraftiga omslaget i kommunsektorns finansiella sparande åren 1977—1978 bl. a. på grund av de kraftiga höjningarna av skattesatserna. Ur LU:s kalkyl för perioden 1977—1983 kan man också under vissa antaganden räkna fram kommunsektorns finansiella situation år 1980. En sådan beräkning visar en ganska god överensstämmelse med de uppskattningar som f. n. kan göras för nämnda år. Detta gör att en jämförelse mellan LU 78 och KEU:s framskrivningar för perioderna 1980—1983 resp. 1980—1985 inte behöver försvåras av skilda bedömningar av utgångsåret.

Beräkningar grundade på LU:s antaganden visar att den kommunala utdebiteringsökningen under perioden 1980—1983 kan begränsas till ca 15 öre per år. Denna mycket låga ökning förklarades delvis av att den kommunala konsumtionen får öka med endast 2,4 % per år under perioden 1980—1983 för att konsumtionstillväxten för hela perioden 1977—1983 skall hålla sig inom det av LU beräknade utrymmet. Också den gynnsamma sysselsättningsutveckling som förutsätts i LU-kalkylen leder till att den totala lönesumman och därmed skatteunderlaget växer

särskilt snabbt under dessa år. Vidare har antagits att statsbidragens andel av den kommunala konsumtionen minskar något under perioden.

Om LU:s beräkningar för jämförbarhetens skull justeras så att statsbidragens andel av den kommunala konsumtionen hålls oförändrad (samma antagande som enligt KEU 76), visar det sig att vid samma antagande om den kommunala konsumtionstillväxten uppvisar KEU:s kalkyler en erforderlig årlig höjning av den kommunala utdebiteringen som är ca 90 öre högre än LU:s för att nå balans i den kommunala sektorns finanser. Det finns flera förklaringar till den stora differensen.

KEU:s kalkyler förutsätter en årlig höjning av arbetsgivaravgifter med en procentenhet. I LU:s kalkyler görs inget sådant antagande. Skillnaden kan översättas som en ökning av det beskattningsbara löneunderlaget med ca 0,8 % per år.

KEU:s kalkyler förutsätter också att det kommunala skatteunderlaget växer i samma takt som lönesumman. Det material som RRV har tagit fram för LU visar att det kommunala skatteunderlaget växer ca 1 % per år snabbare än lönesumman.

Vidare är det finansiella sparandet oförändrat från periodens början till dess slut enligt KEU:s kalkyler, medan LU förutsätter en nedgång i finansiellt sparande under perioden från ett betydande överskott under utgångsåret till balans mellan inkomster och utgifter vid periodens slut. Sammantaget förklarar dessa tre skillnader i antaganden mellan KEU 76 och LU ca 70 öre per år i utdebiteringsbehov.

De beräknar som jag hittills har berört sträcker sig över de första åren av 1980-talet. För LU slutar kalkylperioden år 1983 och för KEU 76 år 1985. För att något belysa kommunsektorns ekonomiska förhållanden under återstoden av 1980-talet har inom ekonomidepartementet utförts vissa kompletterande beräkningar. Syftet är att belysa konsekvenserna för den kommunala utdebiteringen av olika antaganden om utvecklingen av kommunal konsumtionsvolym resp. arbetsgivaravgifter.

För perioden 1983—1990 bygger beräkningarna i första hand på de långsiktiga utblickskalkylerna i LU. Beträffande kommunal konsumtionsökning har två alternativ utarbetats. I det första har den kommunala konsumtionsvolymen antagits öka med 2 % per år och i det andra med 3 % per år. Också beträffande arbetsgivaravgifterna studeras två alternativ: dels oförändrat uttag, dels en årlig höjning av uttagat med en procentenhet.

Enligt dessa beräkningar leder det lägre volymalternativet under antagande av oförändrade arbetsgivaravgifter till en nödvändig årlig höjning av de kommunala skattesatserna med ca 20 öre. Vid successivt höjda arbetsgivaravgifter blir skattehöjningen ca 40 öre per år. I fallet med högre tillväxt i den kommunala konsumtionsvolymen blir motsvarande höjningar ca 60 öre resp. ca 85 öre per år under perioden 1983—1990.

Jag har tidigare redogjort för KEU:s kalkyler för 1980-talets första

hälft. De resultat som KEU:s beräkningar visar för åren 1980—1985 överensstämmer i stort sett med de ovan angivna beräkningarna från ekonomidepartementet för åren 1983—1990. I det längre perspektivet föreligger det således en relativt god överensstämmelse mellan den bild som ges av KEU 76 och andra beräkningar avseende kommunsektorns finansiella utveckling.

Sammanfattande synpunkter

Över lag lämnar remissinstanserna KEU:s analys av den kommunala ekonomin fram till år 1985 utan erinran. Merparten av remissinstanserna uttalar inte heller några erinringar mot KEU:s uppfattning att den kommunala sektorn bör byggas ut i en långsammare takt framöver. Det framhålls dock att även om en uppbromsning sker i pågående långtidsplanering tar det i vissa fall åtskillig tid att komma ner till en lägre genomsnittlig ökningstakt. Flera remissinstanser anser att utredningen alltför lite analyserat de behov och mål som ligger bakom den kommunala utgiftsexpansionen. Det är inte uteslutet att det finns ett opinionsmässigt stöd för ytterligare utbyggnad, även om detta skulle medföra en sänkt standard i övrigt för medborgarna. Ett par remissinstanser anser det missvisande att ställa kommunal service i motsatsförhållande till privat konsumtion eftersom den kommunala servicen för stora grupper utgör ett viktigt inslag i den privata levnadsstandarden.

Som jag tidigare har understrukt krävs för en balanserad utveckling av samhällsekonomin bl. a. att den kommunala expansionstakten dämpas under de närmast framförliggande åren. Den i juni 1978 träffade överenskommelsen mellan å ena sidan regeringen och å andra sidan Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet, där riktpunkten för den kommunala konsumtionens volymökning angavs till 3 % per år under åren 1979 och 1980, visar att man även från kommunalt håll accepterar denna slutsats. Som jag nyss har nämnt beräknas den kommunala konsumtionens volymökning uppgå till ca 3,5 % år 1979. Detta innebär visserligen en neddragning i förhållande till ökningstakten år 1978, men ökningen ligger likväl över vad som förutsattes i överenskommelsen. En bidragande orsak till detta avsteg från överenskommelsen torde vara att det efter 1978 års stora utdebiteringsökningar har uppstått ett finansiellt överutrymme år 1979 som medger en alltför snabb utbyggnad av den kommunala verksamheten inom ramen för relativt måttliga skattehöjningar. I detta läge har man i kommuner och landstingskommuner uppenbarligen inte klarat att bedriva budgetarbetet med den restriktivitet som skulle ha varit önskvärd. Jag vill dock betona att jag i och för sig har förståelse för att anpassningen av den kommunala verksamheten till en lägre expansionstakt tar viss tid. En successiv neddragning av volymtillväxten har också skett under senare år. Jag förutsätter att denna utveckling fortsätter och att budgetarbetet i kommuner och landstings-

kommuner inför år 1980 ges en sådan inriktning att överenskommelsen detta år kan hållas.

Enligt långtidsutredningen krävs det en ytterligare dämpning av den kommunala volymutvecklingen under de första åren av 1980-talet för att de av LU uppsatta målen inte skall äventyras. En kraftigare kommunal expansion på bekostnad av utrymmet för privat konsumtion bedömer jag som svår att acceptera. Jag kan nämna att i långtidsutredningens huvudalternativ, som bygger på att en rad gynnsamma förutsättningar infrias, finns utrymme för en privat konsumtionsökning för pensionärer med 4,3 % per år medan den årliga konsumtionsökningen för övriga hushåll uppgår till 1,3 %. Den senare ökningen skall utöver en allmän standardutveckling även rymma förbättringar för barnfamiljerna, förstärkningar för de lågavlönade samt utrymme för en beräknad ökning av antalet sysselsatta. Åtagandena mot pensionärerna är ofrånkomliga och intecknar således även under de närmaste åren framöver en ökande andel av det totala konsumtionsutrymmet. Också de aktiva åldersgrupperna måste tillförsäkras ett rimligt utrymme för privat konsumtion. I annat fall finns det betydande risk för att kompensationskrav från löntagarna i löneförhandlingarna kommer att driva upp inflationsutvecklingen. Jag räknar med att regeringen senare kommer att ta upp överläggningar med de båda kommunförbunden om utrymmet för kommunal konsumtionsökning under de första åren av 1980-talet.

Vad jag hittills har sagt har gällt utrymmet för konsumtionsökning för den samlade kommunala sektorn. Flera remissinstanser är kritiska till centrala rekommendationer om utrymmet för kommunal konsumtionsökning med hänsyn till standardskillnaderna mellan kommunerna resp. landstingskommunerna i utgångsläget och befolkningsomflyttningen mellan kommunerna. Jag vill här framhålla att man naturligtvis inte kan vänta sig att samtliga kommuner och landstingskommuner skall kunna anpassa sig till den angivna riktpunkten för volymutvecklingen. Vissa kommuner och landstingskommuner kan ha en snabbare och andra en långsammare expansion är den rekommenderade. Totalt sett för den kommunala sektorn måste däremot kravet uppfyllas. Jag återkommer senare till denna fråga vid mina överväganden i samband med frivilliga överenskommelser i detta ärende.

KEU 76 analyserar inte närmare sambandet mellan den kommunala sektorns utbyggnad och sysselsättningen. Utredningen utgår från att det i första hand är en uppgift för sysselsättningsutredningen att göra bedömningar av detta slag. Många remissinstanser anser dock att sysselsättningsaspekterna borde ha utretts närmare. Sysselsättningsutredningen ansåg sig inte vid remisstidpunkten kunna ta ställning till utbyggnaden av den offentliga sektorn eftersom långtidsutredningens beräkningar ännu inte förelåg. Sysselsättningsutredningen understryker dock vikten av en fortsatt utbyggnad av den kommunala servicen. Därigenom skapas

bl. a. möjligheter för kvinnorna att i ökad utsträckning gå ut på arbetsmarknaden.

Sysselsättningsutredningens slutbetänkande, där dessa frågor närmare kommer att behandlas, läggs fram först senare i vår. Jag vill dock göra vissa kommentarer redan nu. Varken KEU 76 eller långtidsutredningen diskuterar ett stopp för fortsatt kommunal utbyggnad. Däremot uttalar man sig för en långsammare tillväxt inom den kommunala sektorn mot vad som har gällt under tidigare år. Även LU:s huvudalternativ rymmer en betydande ökning av sysselsättningen inom den kommunala sektorn. Under perioden 1977—1983 beräknas den kommunala sysselsättningen öka med ca 240 000 arbetstillfällen. Detta motsvarar en ökning på totalt ca 28 % under femårsperioden. Den största sysselsättningsökningen både antalsmässigt och procentuellt sker enligt långtidsutredningens kalkyler inom sektorerna hälso- och sjukvård samt socialvård. Detta är naturligt med hänsyn till att utredningen har beaktat de resurskrav för åldersvård och sjukvård som föranleds av vissa politiskt bundna åtaganden samt befolkningens ändrade ålderssammansättning.

Ett par remissinstanser — däribland LO — tar upp den kommunala sektorns roll i konjunkturpolitiken. LO konstaterar att stora delar av den kommunala verksamheten har en karaktär som talar emot kraftiga variationer i den löpande verksamheten. Å andra sidan har den kommunala sektorn växt så starkt att den nu är ungefär dubbelt så stor som den statliga sektorn. Därmed blir, enligt LO, också behovet av konjunkturvariation inom den kommunala sektorn av stort intresse. LO konstaterar vidare att den långsiktiga ökningen av den kommunala sektorns resursanspråk är mer och mer avgörande för den centrala ekonomiska planeringen. Åstadskoms inte en tillräcklig tillväxt av produktion och realinkomster uppkommer för en längre period avsevärda underskott i den offentliga sektorn, inte minst den kommunala. Det finansiella problemet är inte det enda i sammanhanget. Det är också viktigt att kapital och arbetstimmar kan lösgöras för en konjunkturuppgång och expansion i näringslivet, efter det att främst den kommunala sektorn under en längre tid ensam har svarat för sysselsättningsökningen. LO anser att det faller inom statsmakternas ansvar att planera för sådan utveckling på medellång sikt av den kommunala sektorns liksom av övriga sektors verksamhet att en balans uppnås.

Jag delar i stort sett de synpunkter som LO för fram i sitt remissyttrande. Det övergripande ansvaret för konjunkturpolitiken faller på statsmakterna. För att målen för konjunkturpolitiken skall kunna uppnås krävs dock en medverkan från samtliga sektorer i samhället. För kommunernas och landstingskommunernas del bör de frivilliga överläggningarna mellan regeringen och kommunförbunden bl. a. kunna bidra till att den kommunala verksamhetens utveckling anpassas till konjunkturpolitikens krav. I överenskommelsen för åren 1979 och 1980 noteras

att fortsatta engagemang för kommuner och landstingskommuner inom sysselsättningspolitikens område kan bli aktuella under dessa år. Under innevarande år görs också betydande insatser i sysselsättningsstimulerande syfte i kommuner och landstingskommuner. Jag återkommer i det följande till utformningen av de frivilliga överläggningarna.

Jag vill dock i detta sammanhang peka på att en allmän konjunkturstimulans av den kommunala sektorn under år med lågkonjunktur kan komma att användas för en permanent sysselsättningsökning, vilket kan försvåra näringslivets arbetskraftsrekrytering vid en kommande konjunkturuppgång. Detta talar för att de traditionella konjunktur- och arbetsmarknadspolitiska medlen bör utnyttjas i första hand även i fortsättningen. Jag vill även framhålla att kommuner och landstingskommuner genom flexibel planering har möjlighet att bidra till konjunkturutjämningen genom tidigare- och senareläggningar på investeringssidan.

KEU 76 diskuterar möjligheterna för kommuner och landstingskommuner att få ett ökat utrymme på kreditmarknaden. Utredningen konstaterar därvid att detta är beroende av det allmänna läget på kreditmarknaden och statsmakternas prioriteringar mellan olika sektors finansieringsanspråk. En närmare analys av förutsättningarna för den kommunala upplåningen hänsköt utredningen till den då pågående kapitalmarknadsutredningen. Med hänsyn till de allmänna perspektiven för den svenska ekonomins utveckling drar dock KEU 76 för sin del slutsatsen att några väsentliga lättnader i kreditmarknadsläget inte är att vänta under åren framöver.

Några remissinstanser påpekar att en restriktiv kreditpolitik leder till kommunala utdebiteringshöjningar dels genom onormalt ökad skattefinansiering, dels genom påtvunget nyttjande av kostsamma upplåningsformer. Speciellt stora anges dessa problem vara för expanderande kommuner och för de mindre kommunerna. I min egenskap av chef för ekonomidepartementet kommer jag senare att föreslå regeringen att lägga fram en proposition med anledning av kapitalmarknadsutredningens slutbetänkande. Jag kommer därvid även att behandla frågor i anslutning till den kommunala upplåningen. Jag vill dock allmänt peka på att en stark prioritering av näringslivets investeringar måste göras på kreditmarknaden under de närmaste åren. Detta är nödvändigt för att under 1980-talet åstadkomma den erforderliga strukturomvandlingen av den svenska industrin och för att den utlandskonkurrerande industrin skall kunna återvinna sin konkurrenskraft. Att därutöver kraftigt öka utrymmet för kommunal upplåning är inte möjligt.

Inom det begränsade utrymme som föreligger för den kommunala utbyggnaden uttalar sig KEU 76 för en prioritering av barnomsorg, äldre- och långtidssjukvård. Detta överensstämmer med de prioriteringar som regeringen och kommunförbunden har enats om i de senaste årens överenskommelser. Remissinstanserna har över lag inga erinringar på denna punkt. Det påpekas dock att en sådan prioritering kan vara svår

att åstadkomma på kort sikt eftersom man är uppbunden av igångsatta investeringsprojekt även inom andra områden. Flera remissinstanser framhåller att det finns angelägna behov att tillgodose inom fler områden än de här prioriterade.

Som jag tidigare har nämnt är utrymmet för kommunal konsumtionsökning 2,8 % per år under perioden 1977—1983 enligt långtidsutredningens huvudalternativ. Enligt långtidsutredningens baskalkyl, som är en beräkning av den utveckling av den kommunala konsumtionen som inte kan underskridas utan att vissa politiska åtaganden omprövas eller att den nuvarande standarden i tjänsteutbudet sänks, krävs en årlig ökning med 1,8 %. Härvid har hänsyn tagits till utbyggnader inom de prioriterade områdena. Även om utrymmet för den kommunala sektorns tillväxt är begränsat framöver finns det således visst utrymme även för andra kommunala satsningar än de som ingår i baskalkylen. Förutsättningar bör därutöver skapas för andra angelägna reformer genom rationaliseringsåtgärder och omprövning av befintlig verksamhet.

Jag vill betona att den förordade begränsningen av den kommunala expansionstakten inte är uttryck för en negativ inställning till vidare sociala reformer. Tvärtom är enigheten stor om att många angelägna önskemål återstår att förverkliga. Vad diskussionen gäller är en fördelning av önskvärda reformer över en längre period. Detta är ett villkor för att målen för samhällsekonomin i stort skall kunna uppnås. Lyckas vi uppnå fullt kapacitetsutnyttjande och extern balans i mitten av 1980-talet bör det föreligga väsentligt bättre förutsättningar för framtida standardförbättringar än under långtidsutredningens kalkylperiod, då en stor del av resurstillväxten måste avdelas för att avhjälpa de balansbrister som förelåg i utgångsläget. Jag finner det vara en mycket viktig uppgift att skapa förutsättningar för en sådan gynnsam utveckling. I detta arbete utgör återhållsamhet med de offentliga utgifterna i nuläget en viktig byggsten.

2.3 Medel för att begränsa den kommunala utgiftsexpansionen

Det samhällsekonomiska utrymmet för en ökning av den kommunala verksamheten kommer, som jag nyss har nämnt, att vara mycket begränsat även under de första åren av 1980-talet. Den senaste långtidsutredningen (LU 78) konstaterar att den anpassning av den kommunala utvecklingen som förutsätts i LU:s huvudalternativ inte torde komma till stånd utan att statsmakterna för en medveten politik för att begränsa den kommunala expansionen.

KEU 76, som diskuterar olika vägar för att begränsa den kommunala utgiftsexpansionen, har främst inriktat sig på de åtgärder som staten skulle kunna vidta. Utredningen betonar dock att det givetvis är kommunerna och landstingskommunerna själva som i första hand har ansvar för den kommunala sektorns utveckling. Det förutsätts därför att

man i kommunerna och landstingskommunerna gör en kraftfull insats för att hålla utgiftsutvecklingen inom de samhällsekonomiska ramarna. Kommunernas och landstingskommunernas möjligheter till planmässig avvägning och prioritering bör enligt utredningen bevaras och om möjligt förstärkas. Remissinstanserna instämmer i eller lämnar utan erinran utredningens avvisande hållning till åtgärder som leder till att prioriteringsansvaret förs över från kommunerna och landstingskommunerna till statliga organ. Några remissinstanser pekar dock på att prioriteringar av den kommunala verksamheten i viss mån trots allt sker och kommer att ske från statens sida så länge som särskilda statsbidrag förekommer som stimulansbidrag m. m.

Jag delar utredningens och remissinstansernas uppfattning att kommunerna och landstingskommunerna har ett förstahandsansvar för utvecklingen av den kommunala verksamheten. Jag vill särskilt betona att det är de kommunalt förtroendevalda som har de bästa möjligheterna att bedöma behoven av kommunal service och att granska ändamålsenligheten och effektiviteten i den kommunala verksamheten. Detta innebär emellertid också att de kommunalt förtroendevalda måste beakta de samhällsekonomiska förutsättningarna innan beslut fattas om nya åtaganden. Sammantaget har kommuner och landstingskommuner nu en sådan tyngd i samhällsekonomin att åtgärder som i det enskilda fallet kan te sig marginella för landet som helhet kan få långtgående samhällsekonomiska konsekvenser. Staten kan å andra sidan förutsättas vilja stimulera framväxt av viktiga uppgifter även i fortsättningen. Därför kan speciella statsbidrag i vissa fall bli aktuella också i framtiden för att statsmakterna skall kunna påverka den kommunala prioriteringen. Jag återkommer längre fram i anförandet till principerna för statsbidragsgivningen.

Några remissinstanser framhåller att möjligheterna till produktivitetstegringar är relativt begränsade inom den kommunala sektorn. Detta får dock enligt min mening inte tas till intäkt för att inte verka för att sådana kommer till stånd. Kungsbacka kommun pekar på att redan befintlig styrning från staten kan minska kommunernas möjligheter att effektivt utnyttja sina resurser och därmed begränsa utgifterna. Som exempel på sådan styrning tas barnomsorgen där man menar att en större frihet att anpassa verksamheten till lokala förhållanden skulle kunna innebära väsentliga besparingar. Jag har tidigare i mitt anförande framhållit värdet av ökad lokal handlingsfrihet och jag vill åter betona det viktiga i att statsbidragsregler och föreskrifter från statliga tillsynsmyndigheter inte onödigt försvårar dessa strävanden.

Några remissinstanser, däribland Uppsala kommun, tar vidare upp behovet av att få till stånd omprövning av befintlig verksamhet. Med den omfattning som den kommunala verksamheten i dag har nått och med de förändrade förutsättningar som nu gäller för vissa verksamheter torde det enligt min mening finnas förutsättningar för en sådan om-

prövning. Jag vill här framhålla att staten under senare tid har ålagt sig betydande restriktivitet med nya åtaganden och inriktat budgetprövningen av den statliga förvaltningen på att genom omfördelningar och omprioriteringar skapa utrymme för angelägna reformer. Det är angeläget att motsvarande initiativ tas i kommuner och landstingskommuner. För att kunna få en mer systematisk omprövning till stånd erfordras, som också länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län och RRV pekar på, bl. a. en budgetteknik som inte främst är inriktad på att pröva nya verksamheter utan också de befintliga. Behovet av omprövning av verksamheter och en utveckling av budgettekniken är gemensamma problem för stat och kommun. Det är av stor vikt att utrednings- och utvecklingsarbete bedrivs inom dessa områden. På den statliga sidan arbetar bl. a. förvaltningsutredningen med problem av denna karaktär. Även kommunförbunden bedriver sådant utvecklingsarbete. Jag vill också i likhet med KEU 76 betona vikten av ett ökat kostnadsmedvetande i den kommunala verksamheten. Genom en fortlöpande rationaliseringsverksamhet kan besparingar och omprioriteringar av olika slag komma till stånd. De förtroendevaldas möjlighet att styra olika kostnadsdrivande faktorer i form av exempelvis icke budgeterad personalförtätning måste också förbättras.

Enligt KEU 76 bör ansträngningar att dämpa utgiftsutvecklingen göras i planerade former så att drastiska nedskärningar undviks. I ett system där flerårsbudgeten har en viktigare roll än f. n. är det enligt utredningen naturligt att eftersträva att den kommunala verksamhetens volymutveckling styrs av mer långsiktiga överväganden. Flerårsbudgetarna bör för de beslutande församlingarna utnyttjas som ett viktigt styrinstrument där mål och prioriteringar kommer till uttryck inom de resursramar kommunerna och landstingskommunerna har att räkna med. Numera ger också flerårsbudgeten en samlad bild av verksamheten både vad gäller behov och resurser. Tyngdpunkten i det kommunala budgetarbetet måste därför enligt utredningen skjutas från årsbudgeten till flerårsbudgeten. Remissinstanserna har över lag inga erinringar mot KEU:s överväganden i detta avseende. Jag instämmer i denna uppfattning och vill särskilt betona att budgetprövningen för det närmaste budgetåret bör ske inom de ramar för den långsiktiga volymtillväxten, som har lagts fast i flerårsbudgeten, även om de finansiella förhållandena på kort sikt skulle medge en mer expansiv budget.

KEU 76 understryker vikten av att statsmakterna iakttar återhållsamhet vad gäller beslut som kan leda till ökade kommunala utgifter. Remissinstanserna instämmer häri och säger över lag att ansvaret för att dämpa den kommunala utgiftsexpansionen även ligger på statsmakterna. Det hävdas bl. a. att statsmakterna genom föreskrifter, råd och anvisningar påverkar den kommunala verksamhetens utformning på ett sätt som kan verka pådrivande på den kommunala kostnadsutvecklingen. Flera remissinstanser betonar att staten genom att lägga på kommu-

nerna och landstingskommunerna uppgifter har medverkat till utgiftsexpansionen. Det framhålls därvid bl. a. också att staten inte tillräckligt har beaktat de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna och landstingskommunerna samt att nya och vidgade uppgifter för kommuner och landstingskommuner också måste följas av ställningstagande till finansieringen. Några remissinstanser påtalar att det finns en motsättning i statens uppträdande. Staten sägs på samma gång uppträda både som företrädare för sektorintressen och som samhällsekonomin väktare.

Jag är naturligtvis medveten om att statsmakernas beslut har bidragit till en del av den utgiftsexpansion som nu sker inom den kommunala sektorn. Angelägna reformer i samhället har i stor utsträckning anförtratts kommuner och landstingskommuner att genomföra. De kan också väntas få en fortsatt central roll i välfärdsutvecklingen. Det är därför enligt min mening väsentligt att statsmakernas beslut om reformer som förutsatts bli genomförda av kommunerna och landstingskommunerna fortsättningsvis baseras på övergripande bedömningar av konsekvenserna för stat och kommun och för samhällsekonomin i stort. Bedömningar av de totala ekonomiska konsekvenserna för samtliga berörda sektorer av föreslagna reformer måste således göras i större utsträckning än vad som nu sker. Jag vill i sammanhanget peka på att regeringen efter det att frågan hade aktualiserats i riksdagen (FiU 1978/79: 2, rskr 1978/79: 16) nyligen har kompletterat kommittéförordningen (1976: 119) med en föreskrift (1978: 911) om att utredningars förslag bör kostnadsberäknas i samband med att förslagets övriga effekter belyses.

Remissinstanserna pekar liksom KEU 76 på att det är angeläget att kungörelsen (1970: 641, ändrad senast 1977: 629) om statliga myndigheters rätt att meddela föreskrifter, anvisningar m. m. verkligen efterlevs. Utredningen framhåller särskilt att enligt denna kungörelse krävs av den statliga myndigheten att de kostnadsmässiga konsekvenserna av framlagda förslag skall utredas samt att företrädare för dem som slutligt kan förutses få bära ökade kostnader för standardförbättringar eller ändrade normer skall höras. Det är därvid bl. a. kommunerna och landstingskommunerna som åsyftas.

Jag vill i anledning härav framhålla att begränsningskungörelsen enligt min mening är ett bra instrument för att reglera statliga myndigheters möjligheter att utfärda föreskrifter m. m. Det är mycket viktigt att de statliga myndigheterna noga iakttar vad som stadgas i kungörelsen. Regeringen håller sig också informerad om utvecklingen genom att de statliga myndigheterna i samband med sina anslagsframställningar för budgetåret 1979/80 till regeringen ålades att redovisa de föreskrifter som hade utfärdats under närmast föregående budgetår och inom vilka områden som det kan bli aktuellt med nya eller ändrade föreskrifter de närmaste budgetåren. Av redovisningen skulle framgå bl. a. uppskattade kostnader eller besparingar till följd av förändringar som har vidtagits

eller som avses bli vidtagna. Även i de årliga anvisningarna för myndigheternas anslagframställningar budgetåret 1980/81 krävs liknande redovisning. Jag vill här även hänvisa till det uppdrag, vilket jag tidigare har berört, som har lämnats till de centrala statliga myndigheterna om att se över föreskrifter, anvisningar och råd i syfte att öka den kommunala självstyrelsen.

KEU 76 betonar att det är viktigt att kommunernas och landstingskommunernas verksamhet samordnas med den övergripande statliga ekonomiska politiken. Utredningen anger att det f. n. finns betydande möjligheter för statsmakterna att på olika sätt påverka den kommunala investeringsverksamheten och att det inte finns anledning att överväga en vidare utbyggnad av denna typ av styrmedel. I likhet med de remissinstanser som har yttrat sig i frågan instämmer jag i utredningens bedömning. Det torde vidare enligt min mening vara svårt att på ett meningsfullt sätt styra investeringsverksamheten med generella ramar. Om styrningen skall bli effektiv fordras en inriktning på enskilda verksamhetsområden. Men sådana styrmedel försvårar för kommunerna och landstingskommunerna att göra planmässiga avvägningar och prioriteringar i budgetarbetet vad gäller investeringar. Några ytterligare regleringar eller restriktioner rörande de kommunala investeringarna utöver vad som nu finns i form av bl. a. ramar för skolbyggen, fördelningsplan för statsbidrag till vägbyggande, ramar för bostadsbyggandet, kreditpolitik, byggnadstillstånd och investeringsavgifter behövs enligt min mening inte. Det finns också anledning att erinra om att viss statlig reglering kan avskaffas då den inte längre bedöms fylla någon funktion. Jag syftar på regeringens förslag om slopande av kravet på underställning av kommunala beslut om lån och borgen (prop. 1978/79: 53).

KEU 76 tar också upp nuvarande möjligheter för statsmakterna att påverka den volymmässiga utvecklingen av driftverksamheten. Utredningen anser att dessa är mycket begränsade f. n. och diskuterar möjligheten av att arbeta med ramar för de totala kommunala driftkostnaderna och ramar för volymutvecklingen. Ramar för driftkostnaderna förutsätter en relativt tillförlitlig bedömning av pris- och löneutvecklingen om inte kommunerna och landstingskommunerna för den händelse att ramarna sätts för snävt skulle tvingas till drastiska nedskärningar av verksamheten. Utredningen konstaterar att det föreligger uppenbara svårigheter att göra sådana bedömningar. Vad gäller ramar för volymutvecklingen skulle en reglering av vissa enskilda verksamhetsområden uttryckt i antal platser eller dylikt vara möjlig enligt KEU 76. Däremot är det enligt utredningen stora svårigheter att utforma ramar för hela den kommunala sektorns volymutveckling på grund av de tekniska problem som föreligger när det gäller att precisera den samlade volymutvecklingen. På grund av dessa och andra problem avvisar utredningen utgiftsramar och ramar för volymutveckling som metoder för att begränsa den kommunala utgiftsexpansionen.

Remissinstanserna har inte något att erinra mot utredningens överväganden i denna del. Några landstingskommuner delar dock inte utredningens bedömning att statsmakernas nuvarande möjligheter att påverka driftverksamheten skulle vara mycket begränsade. De hänvisar bl. a. till den styrning som sker genom den statliga tilldelningen av läkartjänster. Enligt min uppfattning är det primära för fördelningen av läkartjänster emellertid inte att hålla tillbaka volymökningen utan att få en jämn fördelning mellan olika landstingskommuner av den begränsade tillgången på utbildade läkare. Jag vill därutöver i huvudsak instämma i vad utredningen anför om att statens möjligheter att styra driftverksamheten f. n. är begränsade och att de möjligheter som utredningen diskuterar i form av driftramar och ramar för volymutvecklingen är förenade med betydande svårigheter. Jag skall dock längre fram återkomma till frågan om riktlinjer för volymutvecklingen i samband med frivilliga överenskommelser mellan stat och kommun.

Lagstiftning om det kommunala skatteuttaget

KEU 76 har enligt sina direktiv även haft att pröva om en lagstiftning om det kommunala skatteuttaget bör införas. Utredningen har därvid funnit att riksdagen torde få bedöma om ett lagfäst skattetak skulle kräva grundlagsändring. Individuella skattetak är enligt utredningen den modell som skulle ligga närmast till hands om man på kort sikt vill uppnå en mer påtaglig begränsning av den kommunala utgiftsutvecklingen. Ett generellt tak av norsk modell, där en generell övre gräns är satt för skattesatsernas höjd, skulle inte innebära samma effektiva restriktion. Utredningen avvisar dock tanken på en lagstiftning om det kommunala skatteuttaget med hänsyn till den kommunala självstyrelsen och förordar i stället en vidareutveckling av det system med frivilliga överenskommelser mellan stat och kommun som har vuxit fram under senare år. Med några få undantag avvisar remissinstanserna liksom KEU 76 tanken på att genom lagstiftning begränsa den kommunala beskattningsrätten. Flera remissinstanser anger också särskilt att i valet mellan lagstadgat skattetak och frivilliga överenskommelser föredras det senare. De skäl som förs fram mot lagstiftning grundas främst på att en sådan skulle innebära ett inte acceptabelt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Även andra argument anförs mot lagstiftning, exempelvis att ett skattetak inte löser några grundläggande kommunalekonomiska problem och att det skulle konservera standardskillnader. Några remissinstanser däribland TCO, LRF och fem kommuner anser att en lagstiftning kan komma att behöva aktualiseras om de frivilliga överenskommelserna inte ger önskat resultat. Eskilstuna kommun föredrar ett lagfäst skattetak framför frivilliga överenskommelser. I övrigt pläderar endast SAF och Sveriges Industriförbund för skattetak medan Vilhelmina kommun avvisar såväl lagstadgat skattetak som frivilliga överenskommelser.

Jag ansluter mig till vad utredningen och även justitiekanslern (JK) i sitt yttrande anför om att utformningen av ett skattetak måste tillmätas stor betydelse när det gäller att bedöma hur en sådan lagstiftning inverkar på den kommunala självstyrelsen och behovet av eventuella grundlagsändringar. Jag vill här erinra om vad jag har sagt i det föregående om de principer som bör gälla för samspelet mellan stat och kommun. En lagstiftning om begränsning av det kommunala skatteuttaget skulle kunna komma att innebära ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen vars omfattning är beroende bl. a. på utformningen av skattetak. Jag är ense med utredningen om att ett skattetak inte får utformas så att den grundlagsfästa kommunala självbeskattningsrätten mister sitt reella innehåll.

I fråga om vilka typer av skattetak som kan vara aktuella att diskutera finns det, som utredningen anger, främst två alternativ. Individuella skattetak, där varje kommun och landstingskommun medges en egen högsta skattesats synes, som utredningen framhåller, vara mest effektiva för att redan på kort sikt åstadkomma påtagliga begränsningar i den kommunala utgiftsexpansionen. Om man däremot t.ex. med hänvisning till allmänna skattepolitiska mål önskar hålla de kommunala skattesatserna under en viss absolut nivå är ett generellt skattetak av norsk modell tänkbart. I ett sådant får höjningar av skattesatsen ske upp till en viss gräns. På någon sikt uppnår man då sannolikt också att endast mycket små variationer kvarstår mellan skattesatserna i olika kommuner resp. landstingskommuner. Uppenbarligen ställs då stora krav på skatteutjämnningssystemets förmåga att utjämna de ekonomiska skillnaderna mellan kommuner resp. landstingskommuner om skattetaket skall fungera väl.

Utöver dessa principiella överväganden aktualiserar ett införande av ett lagstadgat skattetak också en rad tekniska och praktiska frågor av stor betydelse. Utredningen pekar på att det eventuellt skulle behövas utökad statlig tillsyn och lagreglering av den kommunala verksamheten för att hindra att effekten av ett skattetak på olika sätt urholkas. Möjligheter för regeringen att medge dispens för kommuner och landstingskommuner som drabbas oskäligt hårt av ett skattetak bör även finnas enligt utredningen.

Jag bedömer det för egen del vara en allvarlig invändning mot ett lagstadgat skattetak, om det skulle krävas olika slag av kompletterande åtgärder, för att få ett skattetak att fungera effektivt. Detta skulle leda till att den statliga detaljstyrningen av kommuner och landstingskommuner ökar på ett inte önskvärt sätt. Jag vill särskilt fästa uppmärksamheten på de svårigheter som ligger i att regeringen skulle behöva medge undantag i vissa fall från skattetaket. Utredningen har på denna punkt inte tillräckligt analyserat konsekvenserna av ett sådant förfarande, som kan leda till att det yttersta prioriteringsansvaret förs över från kommu-

ner och landstingskommuner till staten. Rent praktiskt måste det vara mycket svårt att tidsmässigt samordna en sådan dispensprövning med det kommunala budgetarbetet. En oklar fråga är vidare om sanktioner kan vidtas från statens sida om överträdelser sker i tillämpningen av ett kommunalt skattetak. JK anser detta vara en av de svåraste frågorna att lösa och är inte övertygad om att den lösning som utredningen har tänkt sig skulle bli effektiv.

Mot bakgrund av vad jag här har redovisat är jag inte beredd att förordna att en lagstiftning om begränsning av det kommunala skatteuttaget nu tillgrips för att begränsa den kommunala utgiftsexpansionen. Liksom utredningen och flertalet remissinstanser anser jag att man i första hand bör pröva andra vägar som baseras på frivillighetens grund.

Under 1970-talet har regeringen och kommunförbunden — Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet — vid flera tillfällen träffat överenskommelser om riktlinjer för den kommunalekonomiska utvecklingen i olika avseenden. Den senast träffade överenskommelsen behandlar dels den kommunala volymutvecklingen åren 1979 och 1980, dels de finansiella förutsättningarna för kommuner och landstingskommuner år 1979 (jfr prop. 1978/79: 26, FiU 1978/79: 8, rskr 1978/79: 67).

Ambitionen i de tidigare överenskommelserna under 1970-talet har främst varit att hålla nere ökningarna i de kommunala skattesatserna. För åren 1973 och 1974 uppnåddes också detta mål. För år 1975 fanns inte någon överenskommelse. Under åren 1976, 1977 och 1978 genomfördes däremot, trots överenskommelser och extra statliga bidrag, kraftiga kommunalskatthöjningar beroende på bl. a. en snabb utbyggnad av den kommunala verksamheten. I överenskommelsen för år 1978 togs den kommunala volymutvecklingen för första gången in i bilden genom att det där angavs att vissa verksamhetsområden skulle prioriteras inom ramen för den begränsade expansion som var möjlig. Kommunerna och landstingskommunerna uppmanades att genomföra en mycket restriktiv prövning av alla utgifter i budgetarbetet och att göra en översyn av sina flerårsplaner. Något märkbart genomslag synes det dock inte ha blivit av de uttalanden som gjordes härvidlag. Den kommunala expansionen fortsatte under året i snabb takt och mycket stora höjningar av skattesatserna genomfördes på många håll.

Det är ännu för tidigt att mer definitivt bedöma huruvida kommunerna och landstingskommunerna följer den senaste uppgörelsens rikt-punkt 3 % per år vad avser volymutvecklingen åren 1979 och 1980. Enligt vad jag har redovisat i årets finansplan (prop. 1978/79: 100 bil. 1) pekar föreliggande prognoser, som dock är osäkra, på en volymutveckling som visserligen har bromsats upp för år 1979 jämfört med år 1978 men som likväl ligger över den nivå som angavs i överenskommelsen. Uppgifter som de båda kommunförbunden har sammanställt tyder

också på detta. Jag utgår emellertid från att det ännu finns tid att minska utbyggnadstakten i den kommunala verksamheten i sådan omfattning att överenskommelsen skall kunna hållas för år 1980. Enligt överenskommelsen skulle förbunden rekommendera kommunerna och landstingskommunerna att inte höja skattesatserna år 1979. I denna del har efterlevnaden varit god och den kommunala skattehöjningen för år 1979 har blivit väsentligt lägre än för de fyra närmast föregående åren. Den kraftiga skattehöjningen för år 1978 måste dock hållas i minnet. Genom denna kunde en konsolidering ske av den kommunala ekonomin.

De hittillsvarande erfarenheterna av frivilliga överenskommelser är således något blandade. Liksom en del av remissinstanserna måste jag därför konstatera att om efterlevnaden av frivilliga överenskommelser skulle bli låg under de närmaste åren kommer det att bli nödvändigt att överväga även andra åtgärder. Lagstiftning om det kommunala skatteuttaget kan därvid komma att få förnyad aktualitet. Jag gör denna bedömning mot bakgrund av de krav på en dämpning av den kommunala expansionstakten som måste ställas om en balanserad tillväxt i samhälls ekonomin skall bli möjlig under de första åren av 1980-talet. Den kommunala sektorn har nått en sådan omfattning att dess utveckling måste anpassas till resursutrymmet för samhälls ekonomin som helhet.

Jag förordar således att frågan om en begränsning av den kommunala utgiftsexpansionen i första hand får bli föremål för överläggningar och överenskommelser mellan stat och kommun. I det följande tar jag upp formerna för att på frivillig väg nå en bättre överensstämmelse mellan utvecklingen av den kommunala sektorn och samhälls ekonomin i stort.

2.4 Frivilliga överenskommelser

Frivilliga överenskommelser mellan stat och kommun

KEU 76 diskuterar de framtida formerna för överläggningar mellan regeringen å ena sidan och representanter för kommunerna och landstingskommunerna å andra sidan. Dessa överläggningar bör enligt utredningen leda fram till frivilliga överenskommelser av generell karaktär om den kommunala sektorns utveckling. Utredningen finner det nödvändigt att överläggningarna mellan regeringen och företrädare för kommuner och landstingskommuner får en fastare form än hittills. Regeringen och kommunförbunden bör träffas kontinuerligt för att diskutera samordningen mellan den kommunala ekonomin och samhälls ekonomin i stort.

Enligt KEU 76 bör överläggningarna inriktas på ett längre perspektiv med utgångspunkt i bl. a. de statliga långtidsutredningarna och avse riktlinjer för den genomsnittliga kommunala volymutvecklingen på något längre sikt. Som ett komplement härtill bör riktlinjer ges, som även

kan innefatta ramar för det kommunala skatteuttaget för det närmaste budgetåret och eventuellt året därefter. KEU 76 skisserar ett förhandlingssystem där även efterlevnaden av träffade överenskommelser tas upp. Systemet bygger på att de enskilda kommunerna och landstingskommunerna gör alla ansträngningar för att följa träffade överenskommelser och att de inte utan starka skäl avviker från dessa. Utredningen föreslår en möjlighet att ge extra skatteutjämningsbidrag till ett begränsat antal kommuner som kan ha svårt att hålla sig inom överenskomna ramar i fråga om höjning av skattesatsen.

KEU 76 konstaterar att en bättre uppföljning behövs av den kommunala utvecklingen mot bakgrund av att den kommunala sektorns tillväxt ställer ökade krav på samspelet mellan rikspolitiken och kommunalpolitiken. Ett betydande ansvar vilar enligt utredningen i detta sammanhang på de politiska partierna. För den löpande uppföljningen av hur den kommunala ekonomin utvecklas och i vilken utsträckning uttalade riktlinjer följs föreslår utredningen att en särskild arbetsgrupp med experter från staten och kommunförbunden inrättas. Arbetsgruppens uppgifter skall enligt utredningen också bestå i bl. a. att vara beredningsorgan inför de återkommande överläggningarna mellan regeringen och kommunförbunden. Behov av ett förbättrat förhandlingsunderlag för överläggningarna föreligger också enligt KEU 76.

Jag har tidigare nämnt att KEU 76 förordar frivilliga överenskommelser framför ett lagfäst skattetak för att begränsa den kommunala utgiftsexpansionen. Det alldeles övervägande flertalet remissinstanser tillstyrker eller lämnar utan erinran huvuddragen i det av KEU 76 förordade systemet med frivilliga överenskommelser mellan regeringen och företrädare för kommuner och landstingskommuner. En viss tveksamhet anförs av ett tiotal remissinstanser medan endast två av de som yttrat sig i frågan avstyrker. De invändningar som mer allmänt anförs mot de frivilliga överenskommelserna rör i huvudsak att den kommunala handlingsfriheten inskränks och att generella överenskommelser inte tar hänsyn till de stora olikheterna mellan de enskilda kommunerna eller landstingskommunerna. Jag skall återkomma till dessa synpunkter senare. Jag vill, med hänvisning till vad jag har sagt i det föregående, redan nu klargöra att jag i allt väsentligt kan ansluta mig till utredningens överväganden i fråga om huvuddragen i systemet med frivilliga överenskommelser.

Utredningens förslag att överläggningarna mellan regeringen och företrädare för kommuner och landstingskommuner får fastare former tillstyrks eller lämnas utan erinran av remissinstanserna. Några kommuner uttrycker dock oro för byråkratisering och för begränsning av den kommunala självbestämmanderätten. Jag anser liksom utredningen att regeringen och representanter för kommuner och landstingskommuner bör träffas med jämna mellanrum för att diskutera samordningen mellan

den kommunala ekonomin och samhällsekonomin i stort. Jag vill särskilt understryka att de senaste årens överläggningar också successivt har övergått i fastare former varför KEU:s förslag inte innebär någon stor förändring i förhållande till nuläget. Riskerna för byråkratisering förefaller mot den bakgrunden vara små.

Utredningen säger att det knappast är möjligt för regeringen att träffa överenskommelser med varje kommun och landstingskommun för sig. Ett tiotal kommuner och lika många landstingskommuner vill få möjlighet att delta i förhandlingarna eller kräver att individuella hänsyn tas. Det finns f. n. 277 kommuner och 23 landstingskommuner i landet. Rent tidsmässigt går det inte för regeringen att överlägga med var och en av dessa om de enskilda förutsättningarna. Det är alltså inte praktiskt genomförbart för regeringen att överlägga med varje enskild kommun och landstingskommun. Det torde i första hand vara en fråga för kommunernas och landstingskommunernas representanter att på lämpligt sätt hålla sig informerade om de enskilda kommunernas och landstingskommunernas situation.

Ett tiotal kommuner och en landstingskommun ifrågasätter kommunförbundens roll vid överläggningarna och den begränsning av självstyrelsen som man menar blir konsekvensen av förbundens ökade makt. Det är naturligtvis på det sättet att kommunerna och landstingskommunerna själva har att avgöra vilka som skall företräda dem vid överläggningarna med regeringen. Kommunförbunden utgör dock enligt min mening naturliga samtalspartners i detta sammanhang.

KEU:s betoning av det långsiktiga perspektivet i överenskommelserna och flerårsplaneringens betydelse för de långsiktiga övervägandena tillstyrks eller lämnas utan erinran av remissinstanserna. De samstämmiga uppfattningar som här kommer till uttryck bör enligt min mening ligga till grund för uppläggningsen av de fortsatta överläggningarna. Jag delar således utredningens och remissinstansernas uppfattning att långtidsutredningarna och kommunernas och landstingskommunernas flerårsplaner bör ligga till grund för överläggningarna i det längre perspektivet. Överläggningar bör bl. a. kunna tas upp i anslutning till de ställningstaganden som en ny statlig långtidsutredning ger upphov till. De statliga långtidsutredningarna ger ett väsentligt underlag för statsmakternas bedömningar och prioriteringar av resursutrymmet mellan olika sektorer för den närmaste femårsperioden. I dessa avvägningar ingår den kommunala sektorns utveckling som en betydelsefull del.

Remissinstanserna tillstyrker eller lämnar med några få undantag utan erinran utredningens ställningstagande att överenskommelserna bör innehålla riktlinjer för den genomsnittliga kommunala volymutvecklingen både på något längre sikt och för de första planåren. Vad det här gäller är i princip en fortsättning på den senaste överenskommelsen som avser volymutvecklingen åren 1979 och 1980. I denna överenskommelse

har volymökningen för kommunernas och landstingskommunernas *konsumtion* preciserats till 3 % per år under åren 1979 och 1980. Inom denna ram bör utbyggnaden av barnomsorg, äldreomsorg och långtidssjukvård prioriteras samt möjligheterna till omprövning och rationaliseringsinsatser tas till vara. Vidare sägs att stark återhållsamhet måste iakttas i fråga om *transfereringsutgifterna* liksom *investeringarna*. Jag har i tidigare avsnitt berört svårigheterna med att fastställa ramar för volymutvecklingen. Den senaste överenskommelsen torde dock ge vid handen att det är möjligt att i stora drag ange riktpunkter för den kommunala volymutvecklingen. Särskild vägledning för hur man i kommunerna och landstingskommunerna bör mäta den kommunala konsumtionens volymutveckling har också tagits fram av de båda kommunförbunden i samarbete med företrädare för regeringskansliet. Jag skall i det följande återkomma till åtgärder som kan bidra till att minska de svårigheter som är förenade med att mäta volymutvecklingen.

Jag vill särskilt peka på det värdefulla i att man genom överenskommelser om volymutvecklingen sätter denna fråga i centrum för den politiska debatten i den enskilda kommunen och landstingskommunen. Uppgörelser som enbart syftar till att hålla tillbaka skattehöjningar är enligt min mening inte alltid lika effektiva när det gäller att få grepp om utgiftsexpansionen. De kommunala budgetarna för år 1979 visar att kommuner och landstingskommuner med en finansiellt gynnsam situation har möjlighet att bygga ut verksamheten alltför snabbt även utan skattehöjning.

Sysselsättningen i kommunerna och landstingskommunerna anknyter till den kommunala verksamhetens volymutveckling. Flera remissinstanser, bl. a. AMS, pekar på den viktiga roll som kommunerna och landstingskommunerna har på detta område. Bl. a. Svenska kommunförbundet och AMS menar att sysselsättningsfrågorna bör tas upp vid överläggningarna. Jag vill erinra om att i den senaste överenskommelsen noteras att kommunerna och landstingskommunerna gör aktiva insatser inom sysselsättningspolitikens område inte minst för att motverka ungdomsarbetslösheten samt att det kan bli aktuellt med fortsatta engagemang inom detta område. Jag förutsätter att hänsyn kommer att tas till sysselsättningsfrågorna även i fortsättningen vid överläggningarna mellan regeringen och kommunförbunden.

Några remissinstanser är kritiska till den av utredningen aktualiserade frågan att överenskommelser för det närmaste budgetåret och eventuellt året därefter bör kunna innefatta ramar för det kommunala skatteuttaget. Föreningen Sveriges Kommunalekonomer rekommenderar inte centrala riktlinjer för det kommunala skatteuttaget då rättvisa först uppnås i ett läge då de ekonomiska förutsättningarna har utjämnats mellan kommunerna. Jag kan för min del inte se något avgörande hinder för att man inte även i fortsättningen skall kunna använda sig av riktlinjer för

skatteuttaget. Jag delar således utredningens uppfattning att överenskommelser som avser de närmast följande budgetåren måste kunna innehålla ramar för det kommunala skatteuttaget i likhet med vad som har varit fallet hittills. Som jag ser det bör det avgöras år från år om överenskommelserna bör innefatta sådana ramar eller riktlinjer och hur dessa i så fall skall utformas. Jag vill också i sammanhanget nämna att jag i det följande återkommer till frågan om ett reformerat skatteutjämningsystem för kommuner och landstingskommuner.

KEU 76 skisserar ett förhandlingsschema som innebär att förhandlingar sker i två omgångar varje år. Under januari till mars diskuteras utvecklingen under de närmaste två åren. En kontrollstation för utvecklingen under det närmast följande budgetåret föreslås bli inlagd i augusti—september. Samtidigt kan riktlinjer för volymutvecklingen inför flerårsbudgeteringen tas upp till diskussion. Ett tiotal remissinstanser berör särskilt det av utredningen skisserade förhandlingsschemat. De båda kommunförbunden och ett par landstingskommuner menar att det kan läggas till grund för överläggningarna medan några remissinstanser är tveksamma. Några kommuner anser att schemat förrycker den kommunala planeringen. För egen del anser jag inte att det finns behov av att i detalj låsa fast något tidsschema för överläggningarna. Utredningens förslag till tidsschema kan enligt min mening i huvudsak ligga till grund för de fortsatta överläggningarna men det måste dock anpassas till förutsättningarna under enskilda år. Det torde emellertid redan nu stå klart att överläggningarna bör inledas så tidigt som möjligt på året för att de riktlinjer om volym m. m. som kan bli resultatet i en överenskommelse skall kunna beaktas i kommunernas och landstingskommunernas budgetarbete. Jag vill dock betona att ju tidigare på året överläggningarna inleds desto bristfälligare är förhandlingsunderlaget. Detta sätter en naturlig gräns för hur tidigt överläggningarna kan börja.

Några remissinstanser berör svagheten med att de frivilliga överenskommelserna inte är bindande. Kinda kommun anser att någon form av statligt engagemang borde ingå för att följa upp att centrala överenskommelser efterlevs. Jag delar utredningens uppfattning att systemet med frivilliga överenskommelser mellan stat och kommun bygger på den grundläggande förutsättningen att de enskilda kommunerna och landstingskommunerna gör alla ansträngningar för att följa träffade uppgörelser. Det fordras enligt min mening således mycket starka skäl för att avsteg från en träffad överenskommelse skall anses motiverade. Man måste kunna utgå från att träffade överenskommelser om volym- och skattefrågor för den enskilda kommunen och landstingskommunen blir förpliktande för de beslut som skall fattas i det kommunala budgetarbetet. Några i juridisk mening bindande uppgörelser bör det emellertid inte vara fråga om. Jag återkommer i det följande till frågan om eventuella sanktioner.

Älvsborgs läns landstingskommun är starkt kritisk till utredningens propå att kommuner och landstingskommuner som avviker från de överenskomna riktlinjerna borde lämna en särskild motivering till detta i samband med att budgeten fastställs. Jag anser det vara väsentligt att erhålla kunskaper om varför enskilda kommuner och landstingskommuner i vissa fall inte klarar att hålla sig inom de ramar som kan ges i en överenskommelse. Jag har tidigare sagt att det torde vara lämpligt att de som företräder kommunerna och landstingskommunerna håller sig informerade om de enskilda kommunernas och landstingskommunernas situation. Inom ramen för den kontinuerliga uppföljning som torde få ske härvidlag vore det enligt min mening värdefullt att kommunförbunden samlar in ett underlag där också de orsaker till avsteg från överenskommelser som har varit för handen i enskilda kommuner och landstingskommuner framgår. Härigenom kan ett bättre förhandlingsunderlag skapas för de fortsatta överläggningarna.

Utredningens förslag om möjlighet till extra skatteutjämningsbidrag för det begränsade antal kommuner som inte kan hålla sin skattesats inom överenskomna ramar tillstyrks av ett tiotal kommuner, medan tre anför starkt kritiska synpunkter. Kritiken gäller framför allt att skatteutjämningsnämndens prövning på ett oacceptabelt sätt skulle innebära en överprövning av kommunala beslut. Jag anser att KEU:s förslag på denna punkt bör avvisas på grund av dels att det skulle bli tidsmässigt svårt att samordna en sådan prövning i skatteutjämningsnämnden med det kommunala budgetarbetet, dels de praktiska och principiella problem som är förenade med en prövning från nämndens sida.

Utredningen diskuterar olika slag av sanktioner som skulle kunna vara aktuella i sammanhanget för de kommuner och landstingskommuner som bryter överenskommelserna. Något förslag läggs dock inte fram. Några remissinstanser tar ändå upp frågan och säger nej till sanktioner mot enskilda kommuner och landstingskommuner som inte kan hålla sig inom överenskomna ramar. JK framhåller att frågan om sanktioner mot kommun över huvud taget torde vara föga klarlagd. Enligt min mening skulle det vara svårt och inte heller lämpligt att koppla direkta sanktioner till de frivilliga överenskommelserna. Däremot är jag inte främmande för att olika slag av villkor kan stipuleras för erhållande av ett eventuellt ekonomiskt stöd som statsmakterna kan komma att besluta om med anledning av en överenskommelse.

Ökade krav på samspel mellan riks- och kommunalpolitik måste enligt utredningen ställas mot bakgrund av den kommunala sektorns betydande andel av samhällsekonomin och denna sektors snabba tillväxt. Ett stort ansvar ligger i detta sammanhang på de politiska partierna att de politiska besluten på central, regional och lokal nivå samordnas. Remissinstanserna instämmer i eller lämnar detta konstaterande utan erinran. De båda kommunförbunden anser att de politiska partierna måste få en

ökad roll när det gäller efterlevnaden av överenskommelserna. Jag delar helt utredningens och remissinstansernas inställning i denna fråga. Jag ser det som utomordentligt viktigt att de politiska partierna tar ett helt annat ansvar än tidigare för att få den kommunala utgiftsexpansionen under bättre kontroll. Jag ser de frivilliga överenskommelserna som en synnerligen betydelsefull grund för partiernas agerande på alla nivåer i samhället. Centralt måste betydande återhållsamhet iakttas i fråga om ökade krav på insatser från kommuner och landstingskommuner. När det gäller den regionala och den lokala nivån och de folkvalda församlingarna i kommuner och landstingskommuner får i olika avseenden förutsättas att en bättre förståelse för de samhällsekonomiska betingelserna kan skapas. De politiskt ansvariga på regional och lokal nivå måste föra ut till allmänheten de förutsättningar som gäller för den kommunala verksamheten med anledning av träffade överenskommelser.

Remissinstanserna tillstyrker eller lämnar med några få undantag utan erinran utredningens förslag om en särskild arbetsgrupp som bl. a. skulle ha till uppgift att bereda underlaget för överläggningarna mellan stat och kommun. Jag ansluter mig till utredningens förslag om en särskild arbetsgrupp vars uppgifter förutom den nämnda blir att löpande följa den kommunala utvecklingen och att ta fram ett förbättrat statistiskt underlag för överläggningarna. Gruppen bör bestå av företrädare för berörda departement och för de båda kommunförbunden. Experter från olika statliga myndigheter får biträda gruppen. Denna ordning innebär inte några större förändringar jämfört med nuläget.

KEU 76 menar att det i olika avseenden behövs ett förbättrat förhandlingsunderlag. Utredningen pekar bl. a. på de tolkningssvårigheter som uppstår på grund av att det är skilda statistikserier för nationalräkenskaper och kommunal finansstatistik. Vidare tar utredningen upp svårigheterna att mäta den kommunala volymutvecklingen. Behovet av ett bättre statistiskt underlag för överläggningarna och bättre metoder att mäta den kommunala volymutvecklingen understryks av flera remissinstanser. Jag anser för egen del att det är av stor vikt att dessa frågor blir föremål för ytterligare utvecklingsarbete. Enligt min mening bör den särskilda arbetsgruppen vara ett lämpligt forum härför och den bör kunna ta de initiativ som behövs. Gruppen bör också vara ett lämpligt forum för att ta fram underlag för de rekommendationer som kommunförbunden utfärdar om antaganden och förutsättningar för kommunernas och landstingskommunernas års- och flerårsbudgetar.

För att förbättra förhandlingsunderlaget under våren antyder KEU 76 att en samordning av års- och flerårsbudgetarbetet i kommuner och landstingskommuner under hösten kan vara önskvärd. Remissopinionen är här mycket splittrad. De som har en avvisande hållning anför att de förtroendevalda får för lite tid för att kunna sätta sig in i frågorna om behandlingen av års- och flerårsbudget sker samtidigt och då kommer också de långsiktiga frågorna lätt i kläm.

Samordningen av års- och flerårsbudget är enligt min mening en fråga för de enskilda kommunerna och landstingskommunerna och för de båda kommunförbunden att behandla. Jag vill ändå kort konstatera att från de utgångspunkter som de frivilliga överenskommelserna bygger på är det en önskvärd utveckling som pågår i kommuner och landstingskommuner med en enligt vad jag har erfarit ökad tendens till tidsmässigt samordnad års- och flerårsplanering under hösten. De fördelar som nås med en samordning torde framför allt vara att underlaget för överläggningarna erhålls tidigare. Med skilda tidpunkter för årsbudget och flerårsbudget är det dessutom en vanlig företeelse att en betydligt högre nivå gäller för budgetens omslutning i årsbudgeten jämförd med den flerårsbudget som har antagits under våren.

Samverkan mellan kommuner och landstingskommuner

Samverkan mellan kommuner och landstingskommuner med utgångspunkt i de frivilliga överenskommelserna med staten diskuteras av KEU 76. Utredningen konstaterar att behovet av en ökad samverkan kräver en förändring av de samrådsorgan som finns i dag och som huvudsakligen har informativa uppgifter. De måste ges en större tyngd så att de kan utgöra effektiva styrinstrument och arbetet måste mera inriktas på ekonomiska frågor och avse både års- och flerårsbudgetarna. Utredningen konstaterar att möjligheterna att nå resultat av ett frivilligt samråd ytterst är beroende på den politiska viljan i kommuner och landstingskommuner. Vikten av att kommunförbunden engagerar sig och utformar de närmare riktlinjerna för hur samrådsverksamheten bör bedrivas betonas vidare av utredningen.

Ett flertal remissinstanser, bl. a. de båda kommunförbunden, delar KEU:s bedömning av behovet av en utökad samverkan mellan kommuner och landstingskommuner. Flera kommuner påpekar att samrådet bör utformas så att kommunernas planering och budgetarbete på kort och lång sikt inte försvåras. Några kommuner anser att samrådet endast bör vara av informativ karaktär då det annars lätt kan uppstå tendenser till landstingsstyrning av den kommunala budgeteringen. Vidare ställer sig några landstingskommuner tveksamma till KEU:s förslag medan ett tiotal kommuner avstyrker en ökad samverkan mellan kommuner och landstingskommuner med hänvisning till bl. a. konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen.

För egen del ser jag en ökad samverkan mellan kommuner och landstingskommuner som ett mycket viktigt led i uppföljningen av de centrala överenskommelserna för att dessa skall få avsett genomslag på regional och lokal nivå. Jag vill särskilt peka på att skillnaderna i allmänna förutsättningar och ekonomisk situation mellan enskilda kommuner resp. landstingskommuner kan beaktas på ett helt annat sätt vid en regional samverkan än vid de centrala frivilliga överenskommelserna

som måste vara generella till sin karaktär. Vidare kan man vid en ökad samverkan mellan kommuner och landstingskommuner överlägga om prioriteringar mellan olika ändamål och hur det begränsade utrymme som står till buds skall fördelas. Jag vill i likhet med utredningen inte förorda den av utredningen diskuterade modellen för samverkan som skulle innebära ett fast organiserat samråd mellan kommuner och landstingskommuner i anslutning till budgetberedningen. En tung administrativ apparat bör således inte byggas upp utan en ökad samverkan bör ses som en naturlig del i det samspel med andra kommunala organ som redan nu sker. De samrådsorgan mellan kommuner och landstingskommuner som finns i dag behöver emellertid få ökad betydelse och arbetet i dessa inriktas mera på ekonomiska frågor särskilt i anslutning till års- och flerårsbudgetarbetet för att en anpassning till resultaten av de centrala överläggningarna skall kunna ske. Några allvarliga farhågor för att den kommunala självstyrelsen skulle komma i kläm vid en ökad samverkan av sådant slag kan jag inte hysa.

Det torde i första hand få ankomma på de enskilda kommunerna och landstingskommunerna samt på de båda kommunförbunden att verka i en sådan riktning att en ökad samverkan kan komma till stånd. Jag har också erfarit att det tagits vissa initiativ från förbundens sida för att kartlägga omfattningen m. m. av det redan nu existerande samrådet på den regionala nivån och att arbete med dessa frågor f. n. pågår.

Jag vill även understryka vad utredningen anför om att det är den politiska viljan i kommuner och landstingskommuner som är avgörande för det resultat som kan erhållas av ett frivilligt samråd. Jag får erinra om vad jag har sagt om vikten av att de politiska partierna tar ett ansvar för att följa upp överenskommelserna mellan stat och kommun.

2.5 Kommunal avgiftsfinansiering

KEU 76 konstaterar att avgifternas roll som finansieringskälla varierar högst väsentligt mellan olika kommunala verksamheter. Den största betydelsen har avgifterna i kommunernas industriella verksamhet (de tekniska verken). Dessa är ofta självbärande. De avvikelser från full kostnadstäckning som finns betingas i första hand av att man i vissa kommuntyper inte anser det möjligt att ta ut avgift för hela kostnaden. Främst gäller det kostnaderna för långa vatten- och avloppsledningar i glesbygdskommuner. Det finns enligt utredningen en viss mindre marginal för att öka intäkterna för de tekniska verken genom att beräkna avskrivningarna på återanskaffningsvärdena i stället för, som nu oftast görs, på anskaffningsvärdena. KEU 76 har inte funnit exempel på kommunala verksamheter där ett ökat avgiftsuttag skulle ge kraftigt förstärkta inkomster för den kommunala sektorn. Möjligheterna till justeringar av avgiftsuttaget bör dock enligt utredningen löpande prövas.

I varje fall för den industriella verksamheten bör avgiftssättningen kontinuerligt anpassas till kostnadsutvecklingen.

De flesta remissinstanserna, däribland de båda kommunförbunden, instämmer i KEU:s synpunkter att det inte är möjligt att kraftigt förstärka kommunernas och landstingskommunernas inkomster genom att öka befintliga avgifter eller genom att införa nya. Några remissinstanser, bl. a. Svenska Arbetsgivareföreningen och Sveriges Industriförbund, anser dock att avgifter som finansieringskälla bör övervägas i större utsträckning än f. n. En del remissinstanser påpekar att det kan vara svårt att höja avgifterna i sådan takt att de följer kostnadsutvecklingen. Flera remissinstanser, bl. a. flertalet landstingskommuner, anser att avgifterna snabbare bör anpassas till den allmänna prisnivån. Västerås, Sollentuna och Kristianstads kommuner framhåller att det i vissa fall måste vara tillåtet att avvika från de allmänna rättsliga principer — likställighetsprincipen och självkostnadsprincipen — som f. n. gäller vid avgiftssättningen. Flera kommuner och ett antal länsstyrelser finner det liksom utredningen vara svårt för glesbygdskommuner att genom avgifter ta ut full kostnadstäckning vid de tekniska verken.

Jag för min del vill i likhet med utredningen och flera remissinstanser framhålla att även om ökade avgifter inte tillför kommunerna och landstingskommunerna kraftigt ökade inkomster, är det viktigt att de enskilda kommunerna och landstingskommunerna ser till att avgiftsinkomsterna inte urholkas utan att de följer kostnadsutvecklingen. Detta bör gälla för samtliga kommunala verksamheter.

De tekniska verkens kostnader täcks redan nu i stor utsträckning via avgifter. Kommunerna bör sträva efter att behålla och om möjligt även öka den andel av kostnaderna i dessa verksamheter som finansieras med avgifter. De möjligheter till avgiftshöjningar som kan finnas inom vissa av de tekniska verken genom att exempelvis, som utredningen anger, avskrivningar beräknas på återanskaffningsvärdet i stället för anskaffningsvärdet bör enligt min mening tas till vara. Jag utgår från att kommunerna är intresserade av att fullt utnyttja de möjligheter som kan ges härvidlag inom ramen för de rättsliga principer som gäller på området. Jag delar emellertid utredningens och remissinstansernas bedömning att det för glesbygdskommunerna, som omfattar stora geografiska områden med utspridd bebyggelse, kan vara svårt att uppnå full kostnadstäckning för de tekniska verken via avgifter.

KEU 76 anser att även om avgifternas roll som finansieringskälla inte kan ökas i väsentlig grad bör man uppmärksamma att avgifternas nivå och konstruktion kan påverka efterfrågan på de kommunala tjänsterna. Avgiftssystemet kan således ha en styrande effekt vad gäller den kommunala konsumtionens volymmässiga utveckling samt vid valet av serviceform. Avgiftsfinansieringen kan enligt utredningen användas som ett medel för att åstadkomma en ändrad inriktning av den kommunala

verksamheten. Utredningen framhåller dock att i fråga om de socialt inriktade tjänsterna får avgifterna inte bli så höga att de som bäst behöver tjänsterna inte anser sig ha råd att utnyttja dem.

Avgifternas roll som styrinstrument tas upp av några remissinstanser, bl. a. RRV, som anser att KEU 76 inte har utrett denna fråga tillräckligt. Andra remissinstanser, däribland Täby, Göteborgs och Strömstads kommuner, pekar på att avgifternas roll i fråga om att styra efterfrågan på service bör beaktas mer än vad som sker f. n. Malmö kommun anser att de sociala effekterna av en taxehöjning inom många områden måste ges en större tyngd än de rent finansiella.

Jag kan i allt väsentligt ansluta mig till vad utredningen och remissinstanserna uttalar när det gäller att på ett bättre sätt än hittills använda avgifterna som ett styrmedel för inriktningen av den kommunala verksamheten. Även denna aspekt bör således beaktas när de kommunala taxorna fastställs. Härigenom torde också i viss utsträckning en omprövning av pågående aktiviteter underlättas och utrymme skapas för nya angelägna reformer. Jag får här erinra om att jag tidigare starkt har framhållit behovet av en begränsning av den kommunala utgiftsexpansionen (avsnitt 2.2). Avgifter utgör ett medel som kan utnyttjas för att dämpa efterfrågan på kommunala tjänster. Jag vill dock liksom utredningen understryka att avgifterna inom den sociala sektorn inte får ges en sådan utformning och sättas på en sådan nivå att man därigenom utesluter dem som bäst har behov av de socialt inriktade tjänsterna. Detta resonemang gäller delvis också kollektivtrafiken där, som några remissinstanser påpekar, verkningarna av taxesättningen på bl. a. avvägningen mellan kollektivtrafik och privat trafik måste beaktas.

Några kommuner framhåller att statliga myndigheter i princip inte bör fastställa beslut om kommunala taxor och avgifter. Jag vill med anledning av vad remissinstanserna anför härom erinra om att i direktiven till statskontrollkommittén (Kn 1976: 06) anges att särskild uppmärksamhet bör ägnas kommunala beslut som kräver fastställelseprövning av regeringen eller statlig myndighet.

Bl. a. Gävle kommun anser att statens pris- och kartellnämnd (SPK) inte skall få hindra kommunerna att höja sina avgifter. Detta gäller t. ex. hamnavgifter. Gävle kommun menar att om kommunen förvägras avgiftshöjningar i takt med kostnadsutvecklingen innebär detta att SPK bestämmer hur stor del av verksamheten som skall finansieras via kommunalskatten och hur stor del som skall finansieras via avgifter.

För egen del anser jag att det från principiell synpunkt kan ifrågasättas om SPK och, i fråga om t. ex. vissa taxor i kollektivtrafiken, länsstyrelserna i prisdämpande syfte bör ha inflytande över hur stor del av den kommunala verksamheten som skall skattefinansieras. Här föreligger dock en målkonflikt. Å ena sidan eftersträvas av flera skäl en lugn prisutveckling och å andra sidan finns det ett starkt intresse av att de

kommunala avgifterna följer med kostnadsutvecklingen och även används för att styra efterfrågan på vissa kommunala tjänster. En avvägning mellan dessa motstridiga intressen måste därför göras. Jag anser dock att det f. n. inte finns tillräckligt med underlag för att ta definitiv ställning i denna fråga. Prisregleringskommittén (H 1975: 06) har i uppdrag att utvärdera den hittills förda prispolitiken och har möjlighet att komma med förslag till eventuella förbättringar av det nuvarande systemet för prisövervakning och prisreglering. Resultatet av denna utredning bör således avvaktas.

KEU 76 föreslår att kommunerna skall ges rätt att ta ut högre avgifter av fritidshusägare än av permanentboende främst vad beträffar vatten- och avloppsavgifter samt renhållningsavgifter. Många remissinstanser ställer sig positiva till förslaget och pekar på att det innebär en utjämning mellan kommuner med stor fritidshusbebyggelse och övriga kommuner. Några remissinstanser anser att frågan bör utredas ytterligare eftersom tillräckligt underlag för beslut inte har redovisats.

För egen del kan jag instämma i att tillräckligt underlag för beslut om differentierade avgifter för fritidshus i förhållande till permanentboende inte föreligger f. n. Jag anser att frågan först måste studeras mer i detalj både vad gäller det ekonomiska utfallet för berörda kommuner och förslagets kommunalrättsliga aspekter. Jag avser att ta upp denna fråga vid ett senare tillfälle.

KEU 76 anser också att differentierade vårdavgifter inom långtids-sjukvården för de utförsäkrade bör prövas. Det är enligt utredningen önskvärt med likartade regler inom den landstingskommunala långtids-sjukvården och i den kommunala äldreomsorgen. Remissinstanserna instämmer i eller lämnar med några få undantag utredningens förslag utan erinran. Östergötlands och Kopparbergs läns landstingskommuner avvisar dock förslaget. De anser att den bästa lösningen för de utförsäkrade finns inom sjukförsäkringens ram.

Hithörande frågor har uppmärksamrats i överläggningarna mellan staten och sjukvårdshuvudmännen om ersättningarna från sjukförsäkringen. En ny överenskommelse för åren 1980 och 1981 kommer inom kort att träffas. Jag har erfarit att enligt denna överenskommelse kommer frågan om avgiftsregler för bl. a. utförsäkrade patienter att ses över i en arbetsgrupp med representanter för bl. a. socialdepartementet och Landstingsförbundet. Översynen skall göras skyndsamt.

2.6 Kostnadsfördelning mellan stat och kommun

KEU 76 utgår från att den kommunala inkomstskatten även i fortsättningen skall utgöra den dominerande inkomstkällan för kommunerna och landstingskommunerna. Skatteunderlagets naturliga tillväxt räcker dock enligt utredningen inte till för att finansiera mer än relativt

begränsade volymökningar i kommunal verksamhet. Inkomstförstärkningar kommer därför att krävas även om utgiftsexpansionen dämpas kraftigt jämfört med hittillsvarande utveckling. Utredningen anger vidare att möjligheterna att finansiera en ökad andel av kostnaderna för den kommunala verksamheten med avgifter är relativt små. Inte heller räknar KEU 76 med något väsentligt ökat kreditmarknadsutrymme för den kommunala sektorns del under åren framöver. KEU:s analys visar att antaganden om oförändrade skattesatser och oförändrad statsbidragsandel i förening med sagda förutsättningar när det gäller finansiering med avgifter och upplåning endast ger möjlighet till en verksamhetsökning som ligger långt under den miniminivå som utgår från politiskt gjorda åtaganden i fråga om barnomsorg, äldreomsorg m. m. Åren 1960—1977 har den kommunala skattesatsen i genomsnitt ökat med 70 öre per år. KEU 76 anser att man för framtiden inte kan fortsätta i en takt som innebär höjningar av kommunalskatten på inemot en krona per år utan utredningen räknar med en kombination av höjda kommunala skatter och ökade statliga transfereringar.

KEU 76 har sett som sin uppgift att anvisa de vägar som bör väljas när det blir aktuellt att överföra ytterligare statliga medel till kommuner och landstingskommuner. Utredningen diskuterar därvid ett flertal åtgärder som innebär en ändrad kostnadsfördelning mellan stat och kommun. Huvuddelen av reformförslagen leder till en ökning av den statliga finansieringen av kommunernas och landstingskommunernas verksamhet.

Stor enighet råder bland remissinstanserna om behovet av ökade statliga transfereringar till kommuner och landstingskommuner. Remissinstanserna menar att kommunalskattehöjningarna måste begränsas. Bl. a. RRV och länsstyrelsen i Södermanlands län påpekar att kommunalskattehöjningarna inte endast leder till höjda marginalskatter utan även medför skärpt progressivitet.

För egen del vill jag anföra följande. Som jag tidigare har framhållit kan inte några avgörande tillskott till de kommunala inkomsterna hämtas via höjningar av de kommunala avgifterna. Inte heller kan man räkna med ett väsentligt ökat utrymme på kreditmarknaden för den kommunala sektorns upplåning. Det som återstår för att öka kommunernas och landstingskommunernas inkomster är således kommunalskattehöjningar eller ökade statliga transfereringar. Jag delar utredningens och remissinstansernas avvisande inställning till kraftiga kommunalskattehöjningar. Vi har i dag så höga kommunalskattesatser att det varken samhällsekonomiskt eller från de enskilda människornas synpunkt kan vara försvarligt att räkna med att dessa avsevärt kan höjas. Särskilt bör kommunalskatternas inverkan på progressionen och de samlade marginalskatteeffekterna i vårt skattesystem framhållas.

Jag vill i detta sammanhang understryka att höjda statsbidrag å sin

sida ställer krav på en ökning av statens skatteinkomster. De inkomstförstärkningar som kommuner och landstingskommuner kan behöva i framtiden ställer därför enligt min mening viktiga skattepolitiska avvägningar i centrum. Frågan är vilken fördelning som är önskvärd mellan direkta och indirekta skatter samt mellan progressiv statlig och proportionell kommunal beskattning. Det är bl. a. mot denna bakgrund storleken av de statliga resursöverföringarna till kommunerna och landstingskommunerna under de närmaste åren måste bedömas.

Jag har i det föregående betonat vikten av att den kommunala volymutvecklingen anpassas till det samhällsekonomiska resursutrymmet. Det är således nödvändigt att den kommunala expansionstakten dämpas ytterligare under de närmaste åren jämfört med utvecklingen under år 1979. Kravet på en långsammare utbyggnad är realekonomiskt motiverat men det medför också att de finansiella problemen minskar i kommunerna och landstingskommunerna. Vissa inkomstförstärkningar kan emellertid även vid en historiskt sett låg expansionstakt bli ofrånkomliga trots detta.

Det beräknade behovet av kommunalskattehöjningar fram till år 1983 är enligt huvudalternativet i 1978 års långtidsutredning relativt begränsat. Det bör emellertid noteras att antagandena för perioden 1978—1983 i LU:s kalkyl har betydelse för den relativt positiva bild av kommunernas och landstingskommunernas ekonomi som framkommer. I en mer långsiktig kalkyl bekräftas väsentligen den bild som har givits av KEU 76. Det kan således visa sig svårt att få en fullt så gynnsam utveckling av de kommunala finanserna som anges i LU:s huvudalternativ. Jag vill här peka på att statsmakternas agerande har betydelse för resultatet. Exempelvis skulle en återgång till den snabba höjning av arbetsgivaravgiftsuttaget som förekom tidigare under 1970-talet komma att avsevärt förändra den relativt gynnsamma bild som LU 78 ger för den kommunala sektorns finansiella situation under perioden fram till år 1983.

Innevarande år beräknas kommuner och landstingskommuner, som jag har redovisat i det föregående, få ett positivt finansiellt sparande. Utvecklas den kommunala konsumtionen under år 1980 i enlighet med den senaste överenskommelsens riktlinjer samtidigt som pris- och löneutvecklingen fortsätter i den lugnare takt som nu har uppnåtts, kommer kommunernas och landstingskommunernas ekonomiska situation inte att försämrats i någon betydande utsträckning jämfört med innevarande år. Jag har vid mina överväganden utgått från att kommunerna och landstingskommunerna med kraft agerar för att uppnå en dämpning av den kommunala konsumtionens tillväxt så att överenskommelsen kan hållas för år 1980. Det finns mot denna bakgrund inga starka kommunalekonomiska skäl som talar för en kraftigt ökad statlig resursöverföring till kommunerna och landstingskommunerna år 1980 om man betraktar den kommunala sektorn som helhet. Servicenivå och utdebite-

ringsbehov varierar emellertid i betydande utsträckning mellan enskilda kommuner och landstingskommuner. Ett ökat stöd till de kommuner och landstingskommuner som har relativt sett ogynnsamma ekonomiska förhållanden kan därför enligt min mening trots allt vara motiverat.

KEU 76 anser att en ökad utjämning mellan kommunerna resp. landstingskommunerna är mycket angelägen. Utredningen prioriterar därför en kraftig utbyggnad av skatteutjämningssystemet. I en första etapp bör också ett införande av enhetliga regler för kommunala bostadstillägg (KBT) ingå. Detta är en förutsättning för att KBT-kostnaderna skall kunna utjämnas inom ramen för skatteutjämningssystemet. Merkostnaderna för KBT-förslaget bör enligt utredningen bäras av staten. Som ett bidrag till finansieringen av dessa reformer föreslår utredningen bl. a. att vissa specialdestinerade statsbidrag skall upphöra och de därigenom frigjorda resurserna användas till en förbättring av skatteutjämningssystemet. Så snart ytterligare statliga insatser är möjliga bör enligt KEU 76 i första hand utbetalningsreglerna för grundskolebidraget ändras, beräkningen av det kommunala skatteunderlaget förenklas och kommunernas bidrag till staten för bidragsförskotten slopas. På längre sikt kan enligt utredningen ytterligare förbättringar av skatteutjämningssystemet aktualiseras, liksom en ändring av reglerna för utbetalning av kommunalskattemedlen.

Remissinstanserna anser över lag att den angelägnaste reformen är en förbättrad skatteutjämning och att en sådan reform bör genomföras snarast. Flera remissinstanser, däribland Landstingsförbundet, vill ge högre prioritet än KEU 76 till åtgärderna i den av utredningen angivna andra etappen. Det gäller främst förslaget om en förenklad beräkning av skatteunderlaget. Inemot en tredjedel av de kommuner som har yttrat sig anser att kommunernas ersättning till staten för bidragsförskotten bör avvecklas redan i en första etapp. Merparten av dessa kommuner anser att förändringen i fråga om bidragsförskotten bör kvittas mot KEU:s förslag om indragning av ett antal specialdestinerade statsbidrag. Flera remissinstanser, bl. a. RRV och Landstingsförbundet, framhåller att förslaget om ändrade regler för utbetalning av kommunalskattemedel bör ges högre prioritet än vad som anges i KEU:s förslag.

Jag delar uppfattningen att en utbyggnad av skatteutjämningssystemet är den mest angelägna åtgärden inför år 1980. Jag kommer i det följande att föreslå reformer för att stärka den kommunala ekonomin och förbättra utjämningen mellan kommunerna resp. landstingskommunerna. För skatteutjämningsens del uppgår ökningen totalt till ca 2 875 milj. kr. jämfört med vad som betalas ut innevarande år. Denna reform får full effekt först år 1981, eftersom förbättringen genomförs i två steg. De förordade reformerna för år 1980 uppgår sammantaget till ca 1 705 milj. kr. Jag föreslår därutöver att den s. k. förenklingen av det kommunala skatteunderlaget genomförs på ett sätt som innebär successivt

ökade inkomstillskott för kommunsektorn åren efter år 1982. I det följande kommer jag att redovisa hur det angivna reformutrymmet bör fördelas på olika åtgärder. Överläggningar har utan att syfta till direkta överenskommelser ägt rum med representanter för kommunförbunden om prioriteringen och den tekniska utformningen av olika diskuterade åtgärder.

De förslag till reformer som förs fram i det följande innebär att kommunerna och landstingskommunerna sammantaget får kraftigt förstärkta resurser under åren 1980 och 1981. Ett 20-tal kommuner får därvid bidragsökningar som för vart och ett av dessa år motsvarar mer än en krona i skattesats. Ca 115 kommuner och åtta landstingskommuner får ökade resurser som motsvarar mellan 50 öre och en krona i skattesats per år åren 1980 och 1981. Jag vill i anledning härav återigen erinra om överenskommelsen om den kommunala ekonomin för åren 1979 och 1980, där parterna har enats om riktlinjer för den kommunala konsumtionens volymökning. Jag utgår från att en liknande uppgörelse kan träffas även för år 1981 och åren därefter. De ökade statliga bidragen får således inte utnyttjas till att driva upp den kommunala expansionstakten, utan den samhällsekonomiskt motiverade restriktiviteten är lika nödvändig som hittills.

Som jag tidigare har redovisat bedöms, under förutsättning av en fortsatt lugn löne- och prisutveckling, kommunsektorns finansiella situation bli förhållandevis god år 1980. Naturligtvis finns det enskilda fall där situationen är pressad, men det faktum att ett stort antal kommuner och landstingskommuner kommer att få resursförstärkningar på mer än en krona per skattekrona och i vissa fall ännu mer de närmaste två åren innebär enligt min mening att i vissa fall utrymme uppstår för att sänka skattesatserna. Jag utgår därför från att man i berörda kommuner och landstingskommuner kraftfullt utnyttjar möjligheterna att åstadkomma skattesänkningar. Jag vill starkt betona att förutsättningen för att överföringar av resurser till kommuner och landstingskommuner i den storleksordning som här är aktuell skall vara samhällsekonomiskt motiverad är att det finansiella utrymme som därmed tillförs den kommunala sektorn i stor utsträckning används för att sänka kommunalskatterna. Om resurserna i stället används till en volymexpansion utöver den överenskomna riktpunkten för år 1980 har syftet med de förslagna åtgärderna förfelats. Vid samråd med representanter för kommunförbunden har dessa gett uttryck för den uppfattningen att det är angeläget att man inom den kommunala sektorn utnyttjar de möjligheter till skattesänkningar som kan skapas genom nya resurstillskott.

De ökade statliga medelsöverföringar till kommunerna och landstingskommunerna, som jag här har redovisat den totala omfattningen av, innebär en kraftig belastning av statsbudgeten budgetåret 1979/80 och åren därefter. Detta väcker frågan om statens finansiering av dessa

reformer. Jag återkommer i annat sammanhang denna dag i denna fråga i samband med mina förslag angående den statliga inkomstskatten m. m. Jag kommer därvid att behandla finansieringen av här aktualiserade reformer i ett större skattepolitiskt sammanhang.

2.7 Ett reformerat skatteutjämningssystem

2.7.1 Nuvarande skatteutjämningssystem

Staten lämnar ekonomiskt stöd till kommunerna, landstingskommunerna och de kyrkliga kommunerna. Detta sker antingen genom speciella statsbidrag till vissa verksamheter eller genom allmänna bidrag utan anknytning till särskilda ändamål. De speciella bidragen används för att stimulera kommunerna och landstingskommunerna att bedriva vissa verksamheter och är ofta förbundna med villkor för att en önskad enhetlighet och standardnivå på verksamheten skall uppnås. Kommunernas och landstingskommunernas förutsättningar för att tillhandahålla kommunal service varierar emellertid i hög grad. Olikheter finns på såväl intäktssom kostnadssidan. Skillnaderna i skattekraft, dvs. skattekronor (skr.) per invånare, är mycket stora. Således uppgick skattekraften vid 1978 års taxering till 405: 30 skr. per invånare i den kommun som hade den högsta skattekraften och till 165: 49 skr. per invånare i kommunen med den lägsta skattekraften. Kommunernas och landstingskommunernas kostnader beror i stor utsträckning på deras geografiska belägenhet, deras bebyggelse- och åldersstruktur m. m., faktorer som de själva i ingen eller ringa grad kan påverka.

Kommunernas och landstingskommunernas olika förutsättningar leder till stora skillnader i skattesatser och standard om de inte beaktas av staten. Detta gäller även för verksamheter till vilka speciella statsbidrag utgår, eftersom statsbidragen endast täcker en del av kostnaderna. För att utjämna skillnaderna behövs alltså ett allmänt statsbidrag som syftar till att utjämna de olika ekonomiska förutsättningarna.

Ett skatteutjämningssystem med syfte att utjämna kommunernas och landstingskommunernas olika förutsättningar vad gäller skattekraft och som tar hänsyn till deras geografiska belägenhet tillämpas fr. o. m. år 1966 (prop. 1965: 43, SU 1965: 78 och 130, rskr 1965: 319). Systemet reviderades år 1973 (prop. 1973: 44, FiU 1973: 23, rskr 1973: 249). Reglerna för skatteutjämningen återfinns i lagen (1973: 433) om skatteutjämningsbidrag (ändrad 1976: 203).

Skattekraften har ansetts vara en objektiv mätare på kommunernas och landstingskommunernas ekonomiska bärkraft. Med hänsyn till skatteunderlagets grundläggande betydelse för kommunernas och landstingskommunernas ekonomi och till att variationerna i skattekraft kommuner resp. landstingskommuner emellan beror på omständigheter som inte kan påverkas av dessa har det ansetts naturligt att bygga upp skatte-

utjämningsystemet med utgångspunkt i skattekraften. Staten garanterar därför alla kommuner och landstingskommuner en viss skattekraft. Garantin är därvid graderad med hänsyn till skillnader i kostnader mellan olika delar av landet.

I nuvarande skatteutjämningsystem är landet indelat i sex relativt väl sammanhängande skattekraftsområden. Den lägsta garantin gäller för större delen av södra och delar av mellersta Sverige, där den utgör 95 % av medelskattekraften i landet. Staten tillskjuter skatteunderlag åt varje kommun och landstingskommun som har en egen skattekraft som är lägre än den garanterade, så att skattekraften når upp till 95 % av medelskattekraften. För övriga skattekraftsområden garanteras en skattekraft på 100, 110, 120 resp. 130 % av medelskattekraften med i huvudsak högre garanti ju längre norrut området är beläget. För Gotlands kommun gäller en skattekraftsgaranti på 115 %. Vid fastställande av skattekraftsområdena och garantinivåerna har också regionalpolitiska hänsyn tagits.

För kommunernas del är systemet kompletterat med två särskilda regler. Den ena gäller utpräglade avfolkningskommuner. Eftersom tillskott av skatteunderlag beräknas efter invånarantalet minskar skatteutjämningsbidraget i takt med befolkningsminskningen. Det är emellertid inte möjligt att minska kommunens kostnader i samma takt, eftersom en stor del utgörs av fasta kostnader. För att kompensera kommunen för kvarstående fasta kostnader har en särskild bestämmelse intagits i lagen om skatteutjämningsbidrag. Vid sjunkande invånarantal jämförs befolkningstalet fem år bakåt i tiden, minskat med 5 %, med det aktuella befolkningstalet. I den mån förstnämnda reducerade befolkningstal överstiger det aktuella förhöjs skattekraftsgarantin i motsvarande grad.

Den andra regeln gäller fritidsfastigheter med ägare som inte är bosatta i den kommun där fastigheten ligger. Skatteunderlaget från dessa fastigheter avräknas från kommunens eget skatteunderlag vid beräkning av tillskott av skatteunderlag från staten. Därigenom ökas detta tillskott med skatteunderlaget från sådana fritidsfastigheter.

Skatteutjämningsbidraget för den enskilda kommunen eller landstingskommunen erhålls genom att det tillskjutna skatteunderlaget multipliceras med den av kommunen eller landstingskommunen fastställda skattesatsen för bidragsåret. För kyrkliga kommuner gäller att skatteutjämningsbidragen årligen räknas upp med 5 %.

Utöver ordinarie bidrag enligt nämnda regelsystem kan regeringen på särskild ansökan bevilja extra skatteutjämningsbidrag. Några speciella kriterier för extra bidrag finns inte fastlagda i lagen om skatteutjämningsbidrag utan här förutsätts en prövning från fall till fall av den kommunalekonomiska situationen.

De sammanlagda skatteutjämningsbidragen till kommuner, landstingskommuner och kyrkliga kommuner uppgick år 1966 till 1 052 milj.

kr. Genom systemets anknytning till medelskattkraften och till skattesatserna är bidragen värdebeständiga. Bidragssumman har härigenom och genom de förbättringar i systemet som genomfördes vid 1973 års revision successivt ökat till 4 009 milj. kr. år 1979. Av det totala bidragsbeloppet år 1979 faller 2 438 milj. kr. eller 61 % på kommuner, 1 445 milj. kr. eller 36 % på landstingskommuner och 125 milj. kr. eller 3 % på församlingar.

På grund av systemets uppbyggnad har bidragen fått störst betydelse för de fyra nordligaste länen, Gotland och kommuner i andra delar av landet med särskilt låg skattkraft. Mätt i samma mått som kommunalskatten, dvs. i kronor per skattekrona, motsvarar skatteutjämningsbidragen år 1979 11: 52 kr./skr. för Gotlands län och 11: 47 för Jämtlands län. Därefter följer Norrbottens, Västerbottens och Västernorrlands län med 11: 11, 8: 14 resp. 5: 31 kr./skr. För Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Kristianstads, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Kopparbergs och Gävleborgs län varierar bidragen från ca 2 till nära 3: 50 kr./skr. För resterande tio län uppgår motsvarande belopp till mellan 0: 14 och 1: 68 kr./skr. Totalt för hela landet motsvarar bidragen 1: 96 kr./skr. år 1979. Om man bortser från skatteutjämningsbidrag till kyrkliga kommuner och extra skatteutjämningsbidrag motsvarar bidragen 1: 82 kr./skr. innevarande år. Det kan således konstateras, att utan skatteutjämningsbidragen skulle skattesatserna — vid nuvarande standard — ha varit väsentligt högre för ett stort antal kommuner och landstingskommuner, i något fall fördubblad.

Möjligheterna att mäta den utjämning av kommunernas och landstingskommunernas standard på olika verksamhetsområden som har ägt rum sedan skatteutjämningsystemet infördes är begränsade. Det är dock inte någon överdrift att påstå att skatteutjämningsystemet verkamt har bidragit till en utjämning mellan kommunerna resp. landstingskommunerna av såväl skattesats som servicenivå.

Även om erfarenheterna från kommunalt håll av nuvarande skatteutjämningsystem i huvudsak har varit goda, har krav förts fram om förbättringar i olika avseenden. Kritiken har i första hand riktats mot att indelningen i skattkraftsområden är för grov och onyanserad, att för lite hänsyn tas till strukturella olikheter mellan kommunerna resp. landstingskommunerna samt att den lägsta garanterade skattkraftsnivån är för låg.

Skattkraftsområdena har ansetts alltför stora, särskilt gäller detta området med 95 % garanti. Inom områdena tas i nuvarande system inga hänsyn till de skillnader i struktur som föreligger. Framför allt har åldersstrukturens betydelse för kommunernas och landstingskommunernas ekonomi skjutits i förgrunden. Alderssammansättningen påverkar kostnaderna för stora delar av den kommunala verksamheten. Kostnaderna påverkas också av andra faktorer som kommunerna och landstingskom-

munerna själva i ingen eller ringa grad kan påverka. Bebyggelsestrukturen är en sådan faktor. Olikheterna i befolkningskoncentration inverkar således på kostnaderna för de kommunaltekniska anläggningarna, kollektivtrafiken m. m. Skillnaderna i garanti mellan skattekraftsområdena anses för stora och känns särskilt besvärande i gränsområdena. Slutligen riktas kritik mot att den tillförsäkrade skattekraften för flertalet kommuner och landstingskommuner har satts lägre än medelskattekraften.

2.7.2 Principer för skatteutjämningen

Uppbyggnaden av det nuvarande skatteutjämningsystemet med bidraget anknutet till medelskattekraften och med gradering i förhållande till denna anser KEU 76 naturlig och enkel. Utredningen framhåller därför att grundkonstruktionen bör behållas, men att den behöver kompletteras med vissa faktorer som ger mer individuell rättvisa åt enskilda kommuner och landstingskommuner. En utgångspunkt för arbetet har därvid varit att endast kostnadsskillnader, som kommunerna och landstingskommunerna själva inte kan påverka, skall beaktas i skatteutjämningsystemet.

KEU 76 har med stöd av kalkyler över kostnader för geografiskt läge och bebyggelsestruktur sammanfört kommuner, vilkas kostnader ligger inom vissa inte alltför snävt hållna gränser, till samma skattekraftsklasser. Vid inplaceringen av de enskilda kommunerna i klasser har kalkylresultaten kompletterats med särskilda bedömningar, varvid även regionala hänsyn har tagits för att undvika alltför stor spridning inom geografiskt begränsade områden, i första hand inom samma län. För landstingskommunerna har samma beräkningar gjorts beträffande det geografiska lägets inverkan på kostnaderna medan däremot inga kalkyler har utförts vad gäller bebyggelsestrukturen. På grundval av nämnda beräkningar och vissa uppgifter om landstingskommunernas verksamhet och ekonomi har KEU 76 gjort den bedömningen, att de relationer som råder i det nuvarande systemet relativt väl återspeglar kostnadsskillnaderna mellan landstingskommunerna på grund av geografiskt läge och bebyggelsestruktur.

I sina huvuddrag redovisas KEU:s förslag i bilaga 8. Här gör jag endast en kort sammanfattning av förslaget. Skatteutjämningen för kyrkliga kommuner har inte ingått i utredningens uppdrag.

Kommunerna och landstingskommunerna indelas liksom tidigare i skattekraftsklasser, nu med treprocentsintervall från 103 % till 136 % av medelskattekraften. Indelningen i skattekraftsklasser bör enligt KEU:s mening ligga fast under en längre period om exempelvis fem år. Denna grundgaranti kompletteras med hänsyn till åldersstrukturen i kommunerna och landstingskommunerna. Tillägg till eller avdrag från garantin på grund av åldersstruktur samt tillägg för snabb befolkningsminskning i kommunerna beräknas årligen i absoluta tal och omräknas därefter till procent av medelskattekraften.

Grundgarantin, kompletterad med tillägg eller avdrag för åldersstruktur samt i förekommande fall tillägg för snabb befolkningsminskning, ger den totala skattekraftsgarantin uttryckt som procent av medelskattekraften. Kommuner och landstingskommuner med egen skattekraft som överstiger den garanterade står även i fortsättningen utanför skatteutjämningsystemet.

Vid fastställandet av den totala garantin föreslår KEU 76 att två spärregler tillämpas. Den totala garantin bör inte understiga 100 % av medelskattekraften. Den bör inte heller understiga nuvarande garanterade skattekraft året före genomförandet av de nya reglerna.

Det förslag till förbättrat skatteutjämningsystem som KEU 76 lägger fram mottas i allmänhet positivt av remissinstanserna. Behovet av att staten ekonomiskt stödjer kommuner och landstingskommuner med svag skattekraft och ogynnsamma förutsättningar i övrigt ifrågasätts inte av någon. Den principiella inställning som KEU 76 redovisar till hur utjämnningen i stort skall utformas lämnas utan erinran. Även jag delar KEU:s uppfattning att det är de olika förutsättningarna som skall utjämnas och därvid endast sådana omständigheter som kommunerna och landstingskommunerna själva inte kan påverka. Skillnader som förorsakas av olika önskemål om standard får givetvis accepteras som resultat av den kommunala självbestämmanderätten och utan inskränkning ge utslag på skattesatsen. Den principiella inriktning av skatteutjämnningen kommer inte alltid att leda till en omedelbar utjämnning av skattesatserna. I ett längre perspektiv torde den emellertid få denna effekt.

F. n. sker utjämnning mellan kommunerna resp. landstingskommunerna uteslutande genom tillskott av medel från staten, om man bortser från den inomregionala utjämnningen i Stockholms län. I princip skulle också en utjämnning kunna åstadkommas genom att kommuner och landstingskommuner med hög egen skattekraft avstår delar av sin skattekraft till förmån för de kommuner resp. landstingskommuner, som har en låg skattekraft.

KEU 76 konstaterar att endast fem kommuner, samtliga i Stockholms län, har en skattekraft som f. n. överstiger 130 % av medelskattekraften, dvs. den högsta garanterade skattekraften i gällande skatteutjämnings-system. Utredningen anser emellertid inte att en indragning av skattekraft från dessa kommuner för att finansiera skatteutjämningsbidrag till andra kommuner bör komma till stånd. Det skulle enligt KEU:s uppfattning innebära ett allvarligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Dessutom hänvisar KEU 76 till den inomregionala skatteutjämnningen i Stockholms län som berör dessa kommuner.

Några kommuner hävdar i sina yttranden att skatteutjämnningen delvis borde finansieras genom omfördelning av skattekraft mellan kommunerna. Riksrevisionsverket (RRV) föreslår ytterligare utredning om

möjligheterna till omfördelning t. ex. genom att från kommuner, vilkas skattekraft ökar väsentligt mera än riksgenomsnittet, överföra en del av ökningen till skatteutjämnningssystemet.

Jag delar KEU:s uppfattning att indragning av skattekraft från enskilda kommuner och landstingskommuner inte bör ske. Det viktigaste skälet härför är det ingrepp i den kommunala självstyrelsen som en sådan åtgärd innebär. Jag vill också peka på att för finansieringen av skatteutjämnningssystemet har en sådan åtgärd begränsad betydelse. Om all skattekraft som överstiger den av KEU 76 föreslagna högsta grundgarantin, 136 % av medelskattekraften, dras in skulle detta för år 1979 ge ca 300 milj. kr. Dessutom skulle förutsättningarna för den inomregionala skatteutjämnningen i Stockholms län påverkas.

De principer för uppbyggnaden av skatteutjämnningssystemet som KEU 76 föreslår accepteras nästan undantagslöst av remissinstanserna. Behållande av bidragets anknytning till medelskattekraften och med gradering i förhållande till denna anses naturlig och rättvis. Anknytningen till medelskattekraften ger också automatiskt värdebeständighet åt skatteutjämningsbidragen. Några remissinstanser framhåller att kommunerna i viss utsträckning kan påverka skattekraften genom att utnyttja sina möjligheter att reglera utformningen av bebyggelsen.

För egen del anser jag att någon bättre objektiv mätare på kommunernas och landstingskommunernas ekonomiska bärkraft än skattekraften f. n. inte torde finnas. Den är också enligt min mening lämplig som norm vid gradering av kostnadsskillnader mellan kommunerna resp. landstingskommunerna. Att skattekraften är påverkbar genom utformningen av bebyggelsen kan möjligen i någon mån gälla för starkt expanderande kommuner men saknar relevans för det stora flertalet kommuner som har en äldre bebyggelsestruktur.

Remissinstanserna uttalar också allmänt tillfredsställelse över att den grundläggande garantin kompletteras med tillägg eller avdrag för ogynnsam resp. gynnsam åldersstruktur.

Jag biträder i likhet med remissinstanserna konstruktionen i stort av systemet med en grundgaranti som bestäms med hänsyn till geografiskt läge och bebyggelsestruktur och med tillägg till eller avdrag från denna grundgaranti beroende på åldersstruktur m. m. i den enskilda kommunen resp. landstingskommunen.

2.7.3 Grundgaranti

Den enskilda kommunens eller landstingskommunens kostnadsläge påverkas av ett flertal faktorer. I skatteutjämnings sammanhang skall endast sådana faktorer beaktas som är opåverkbara för kommunerna och landstingskommunerna. För att systemet inte skall bli alltför komplicerat har KEU 76 begränsat sig till de faktorer som enligt utredningens uppfattning förorsakar de största kostnadsskillnaderna. Utredningens

kalkyler för geografiskt läge omfattar kostnader för byggnads- och underhållsarbeten, transporter av varor, uppvärmning av fastigheter och kallortstillägg.

I KEU:s kalkyler avseende bebyggelsestruktur, som endast gäller kommunerna, ingår kostnader för vatten och avlopp, gator och vägar samt parker i tätorter, kollektiv landsbygds- och tätortstrafik samt skolskjutsar utanför tätort, fritidshus samt därutöver ett tillägg för ospecificerade kostnader i ett antal norrlandskommuner.

Remissinstanserna för fram en mängd faktorer som anses ha betydelse för enskilda kommuners kostnadsnivå. En del av dessa berörs av KEU 76 som inte anser att de har sådan vikt att de bör beaktas särskilt. Några faktorer har betydelse för vissa kommuner eller vissa områden av landet. Många remissinstanser framhåller också att sysselsättningen har stor betydelse för kommunernas ekonomi och att detta särskilt bör beaktas.

För egen del vill jag peka på att vid de särskilda bedömningar som KEU 76 har gjort utöver kalkylerna som grund för inplacering i skattekraftsklass, har hänsyn till sådana ytterligare faktorer i viss utsträckning tagits, exempelvis för glesbygdsstruktur. Dessutom anser jag liksom utredningen att kostnader till följd av ogynnsamma förhållanden som särskilt drabbar vissa kommuner bör kunna bedömas i samband med prövning av ansökningar om extra skatteutjämningsbidrag. Hit hör exempelvis kostnader för ogynnsam topografi, särskilt stora hyresförluster och speciellt höga sociala kostnader för invandrare, m. m. Även ogynnsamma effekter av strukturförändringar vad gäller arbetsmarknadsläget m. m. bör kunna beaktas vid tilldelning av extra skatteutjämningsbidrag. Sysselsättningsläget i kommunerna påverkar också skatteunderlagets storlek och befolkningsförändringarna. Dessa effekter kommer även i fortsättningen att beaktas i skatteutjämningsystemet. I övrigt torde det vara svårt att beräkna och väga in i systemet effekterna av olika sysselsättningsgrad i kommunerna.

Sammanfattningsvis anser jag i likhet med det stora flertalet remissinstanser, att utredningens val av faktorer utför en tillfredsställande grund för beräkning av kommunernas och landstingskommunernas grundgaranti.

Jag övergår nu till de beräkningsmetoder och kalkyler som KEU 76 har använt sig av vid framräkningen av de olika kostnadsfaktorernas betydelse för grundgarantins storlek i de enskilda kommunerna och landstingskommunerna.

KEU 76 har i sina kostnadsberäkningar för de i grundgarantin ingående faktorerna använt sig av befintlig statistik från olika källor. Beräkningsunderlagets beskaffenhet och andra orsaker har gjort det nödvändigt med vissa schabloniseringar. Utredningens beräkningsmetoder har blivit föremål för kritik från remissinstanserna. I den remissam-

manställning som återfinns i bilaga 9 framgår kritiken mot beräkningsarna faktor för faktor.

Jag har nyss konstaterat att utredningens urval av faktorer är tillfredsställande som underlag för fastställande av grundgarantin. Remissinstanserna ansluter sig också i huvudsak till KEU:s principer för framtagande av kostnadsavvikelser för de enskilda kommunerna och landstingskommunerna. Med nödvändighet måste beräkningsmetoderna i stor utsträckning bygga på schabloner för att beräkningarna skall vara enkla och så neutrala som möjligt. Schabloniseringen medför givetvis att vissa nyanser mellan kommunerna inte kan beaktas fullt ut och därmed inte heller effekterna av vissa särskilda omständigheter som speciellt berör enskilda kommuner eller landstingskommuner. En stor del av den kritik som förs fram från kommuner och landstingskommuner måste ses mot denna bakgrund.

Detta förhållande utesluter självfallet inte att man bör förbättra beräkningssätt och kalkylmetoder. Framför allt gäller detta den kritik som riktas mot vissa inslag i beräkningsmetoderna. Jag tänker närmast på schabloniseringen av kostnaderna för vatten- och avloppsanläggningar, användningen av bostadsstyrelsens ortskoefficienter och det transportkostnadsindex, som har hämtats från expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU), m. m. Anledningen till att utredningen har valt nämnda tillvägagångssätt är att annat lämpligare underlagsmaterial i många fall saknas. Innan det finns lämpligare statistik att tillgå torde därför möjligheterna att förbättra beräkningarna vara begränsade.

Jag finner därför att gjorda beräkningar av kostnadsskillnader för de i geografiskt läge och bebyggelsestruktur ingående faktorerna är tillräckligt tillförlitliga för att kunna användas vid inplaceringen av kommuner och landstingskommuner i skattekraftsklasser. Jag anser det dock nödvändigt att förbättra underlaget inför en framtida översyn av grundgarantin. Jag avser därför att initiera ett arbete med utveckling av statistik och kalkylmetoder m. m. Jag återkommer i det följande till frågan om tidpunkt för omprövning av grundgarantin.

De i absoluta tal framräknade kostnadsavvikelserna från genomsnittet för samtliga faktorer adderas och omvandlas därefter till procent av medelskattekraften. Vid denna omvandling använder sig utredningen av medelutdebiteringen för året före bidragsåret. KEU 76 föreslår vidare att statens tillskott av skatteunderlag vid framräkningen av skatteutjämningsbidraget i kronor skall f. n. multipliceras med den av kommunen eller landstingskommunen fastställda skattesatsen för bidragsåret.

Svenska kommunförbundets åtta sydsvenska länsavdelningar och drygt en fjärdedel av kommunerna har invändningar mot KEU:s metod att omvandla kostnadsskillnader till procent av medelsskattekraften. De menar att detta medför att kommuner med en högre skattesats än medeltalet får ett större tillägg eller avdrag än som motiveras av den i absoluta tal beräknade kostnadsavvikelsen. Motsatsen gäller för kommuner med

lägre skattesats än genomsnittet. För att undvika denna effekt föreslår de, att de i absoluta tal beräknade kostnadsavvikelserna antingen direkt används eller att den enskilda kommunens egen skattesats genomgående kommer till användning. Flera remissinstanser påpekar också att skatteutjämningsbidraget blir påverkbart från kommunernas och landstingskommunernas sida genom att den egna skattesatsen får användas vid den slutliga framräkningen av bidraget, vilket strider mot de grundprinciper som utredningen i övrigt tillämpar.

Jag har tidigare konstaterat att beräkningarna på grund av brister i underlagsmaterial och viss osäkerhet i kalkylmetoderna inte i alla avseenden har den kvalitet som vore önskvärd. Man bör därför inte använda de i absoluta tal framräknade kostnadsavvikelserna som tillägg eller avdrag i skatteutjämningsssystemet. Jag finner att den metod som utredningen förordar för omvandling av kostnadsavvikelser är lämplig. Jag anser också att det inte finns skäl att frånga den nu tillämpade metoden att lägga den av kommunen eller landstingskommunen fastställda skattesatsen som grund för skatteutjämningsbidraget. Inget tyder på att nuvarande bidragsregler skulle ha verkat uppdrivande på de kommunala skattesatserna.

Jag övergår nu till att behandla inplaceringen av enskilda kommuner och landstingskommuner i skattekraftsklasser. Det utifrån kostnadskalkylerna exakt framräknade behovet av skattekraftsgaranti för den enskilda kommunen eller landstingskommunen har av KEU 76 modifierats genom sammanföringen till skattekraftsklasser i treprocentsintervall. Vid inplaceringen i skattekraftsklasser har kalkylresultaten kompletterats med särskilda bedömningar.

Remissinstanserna godtar med några undantag att detta förfaringssätt f. n. måste tillämpas. Svenska kommunförbundets åtta sydsvenska länsavdelningar m. fl. ansluter sig till förslaget men framhåller att så snart full tillit till kalkyler och beräkningsmetoder råder är tiden mogen att avskaffa såväl den geografiska zonindelningen som klassindelningen i skatteutjämningsssystemet. Flera remissinstanser är tveksamma till förslaget eftersom närliggande kommuner kan uppvisa klart skilda bebyggelsemönster, som motiverar skillnader i skattekraftsgaranti. Många kommuner lägger stor vikt vid kalkylresultaten och anser att utredningen genom zonindelningen har gått från sina principer att skapa ett individuellt mer rättvist skatteutjämningsystem.

Skatteutjämningsnämnden kritiserar utredningen för att den har valt att sätta lägsta skattekraftsklass vid 103 % av medelsskattekraften. Genom detta förfaringssätt har zonerna i södra och mellersta Sverige kommit att inrymma kommuner med relativt vitt skilda kalkylresultat. Nämnden framhåller att över 100 kommuner har så förhållandevis gynnsam situation vad beträffar geografiskt läge och bebyggelsestruktur att de enligt utredningens egna kalkyler inte är berättigade till så hög skattekraftsgaranti som 103 %. Genom höjningen till 103 % har KEU:s

förslag enligt nämndens åsikt fått en mindre skatteutjämnande effekt än det annars skulle ha haft. Sistnämnda uppfattning delas av länsstyrelsen i Västernorrlands län och Svenska kommunförbundets länsavdelning i Norrbottens län.

I likhet med flertalet remissinstanser delar jag KEU:s uppfattning att man inte på nuvarande stadium kan göra indelningen enbart med ledning av kalkylerna. Det sätt på vilket KEU 76 har försökt påvisa och beräknade kostnadsskillnader som finns mellan enskilda kommuner och landstingskommuner utgör ett värdefullt steg mot ett mer differentierat skatteutjämnningssystem. Det är enligt min mening uppenbart att kalkylresultaten är för osäkra att användas som enda underlag för grundgarantin. Intill dess säkrare underlagsmaterial finns tillgängligt och förbättrade kalkylmetoder har utarbetats är ett visst mått av skälighetsbedömning nödvändig. Denna osäkerhet beträffande kalkylerna motiverar också att närliggande kommuner vars kalkylresultat i inte alltför hög grad avviker från varandra placeras i samma klass.

Mot bakgrund av resultaten av KEU:s beräkningar av det geografiska lägets och bebyggelsestrukturens betydelse är invändningarna mot en lägsta skattekraftsklass på 103 % i stället för 100 % i och för sig förståeliga. Utredningen har emellertid också velat tillgodose andra syften med reformen, bl. a. önskemålet att lyfta upp den lägsta garantin till medelskattekraftens nivå. Om 100 % av medelskattekraften skall vara lägsta totala garanti måste den lägsta grundgarantin ligga något över medelskattekraften för att avdrag för gynnsam åldersstruktur skall kunna göras även från den lägsta grundgarantin. Kravet att alla kommuner och landstingskommuner alltid skall vara tillförsäkrade en skattekraft som motsvarar minst medelskattekraften anses ta över önskemålen om en längre gående differentiering av behovet av skatteutjämnning för kommuner och landstingskommuner i södra och mellersta Sverige liksom önskemålen om en ytterligare spridning i garantinivåer mellan landets norra och södra delar. Utredningen är enig i denna bedömning. Jag tillstyrker i huvudsak utredningens förslag i denna del men kommer i det följande att förorda vissa justeringar av förslaget som innebär förbättringar främst för ett antal kommuner i Norrland samt för Norrbottens läns landstingskommun.

KEU 76 föreslår vidare att den högsta skattekraftsklassen i systemet skall ge en grundgaranti på 136 % av medelskattekraften. Kalkylresultaten utvisar ett högre behov av garanti för tre kommuner nämligen Arjeplog, Arvidsjaur och Jokkmokk. Endast en kommun anser det i princip felaktigt med en spärr uppåt vid 136 %. Jag biträder KEU:s förslag om en högsta grundgaranti på 136 %. Skulle ekonomiska problem uppstå för någon av de nämnda kommunerna bör hänsyn härtill kunna tas vid prövning av ansökningar om extra skatteutjämningsbidrag.

Landstingskommunernas inplacering i skattekraftsklass har gjorts efter samma modell och på grundval av delvis samma kostnadsfaktorer som

för kommunerna. Det kan också konstateras att landstingskommunernas grundgaranti i stort sett följer den garantiklass, i vilken huvudparten av resp. läns kommuner har placerats. Jag tillstyrker KEU:s förslag i fråga om grundgarantier för landstingskommunerna.

KEU:s förslag till inplacering av resp. kommun och landstingskommun i skattekraftsklass framgår av bilaga 8. En sammanfattning av remissinstansernas yttranden över den föreslagna inplaceringen redovisas i bilaga 9. Av denna framgår att förslag om ändringar av inplaceringen i skattekraftsklass förs fram för ett relativt stort antal kommuner och några landstingskommuner.

KEU 76 har, som jag tidigare har framhållit, med utgångspunkt i beräkningar över det geografiska lägets och bebyggelsestrukturens ekonomiska betydelse gjort särskilda bedömningar av skäligheten för grundgaranti för varje kommun och landstingskommun. Vid dessa avvägningar har också hänsyn tagits till en från utredningens synpunkt lämplig zonindelning. Utredningen är enig om dessa bedömningar. Enligt min mening måste därför mycket tungt vägande skäl föreligga för ändringar av utredningens förslag. Mot bakgrund härav avstyrker jag samtliga yrkanden om ändringar med de undantag som jag i det följande kommer att redovisa.

Resultatet av KEU:s beräkningar för Hylte kommun avviker så markant i förhållande till kalkylerna för övriga kommuner i Hallands län att det finns skäl frånga utredningens önskemål om en gemensam zon för hela länet. Länsstyrelsen liksom kommunen själv framhåller i sina remissvar att utredningens zonindelningsförslag ger ett oacceptabelt resultat för Hyltes del. Jag föreslår att Hylte kommun garanteras ytterligare 3 % skattekraft och således placeras i skattekraftsklass med 106 % av medelskattekraften.

Länsstyrelsen i Värmlands län anser att KEU:s förslag leder till inbördes orimliga garantinivåer mellan kommunerna i länet och gentemot andra delar av landet. Länsstyrelsen föreslår därför att grundgarantin höjs för Kristinehamns och Torsby kommuner med tre procentenheter och att den sänks med samma procenttal för Forshaga, Grums och Kils kommuner. Som skäl för höjningen av Torsby kommun anförs att utredningens beräkningar missgynnar kommunen. Sänkningen av nämnda tre kommuner motiveras med att kommunerna inom den centrala regionen av länet, dvs. Forshaga, Grums, Hammarö, Karlstad och Kil måste få en gemensam behandling enligt länsstyrelsens uppfattning. Kristinehamns kommun anses däremot av länsstyrelsen tillhöra mellangruppen i länet och bör till följd härav ges 106 % i grundgaranti. Jag är inte beredd att tillstyrka en så radikal ändring som länsstyrelsen föreslår. Däremot anser jag att det finns fullgoda skäl att tillstyrka länsstyrelsens förslag beträffande Torsby kommun. Jag föreslår således att Torsby kommun tillerkänns en grundgaranti på 112 % av medelskattekraften.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser att kommunerna i länet i alltför hög grad jämföras med de södra delarna av landet och att garantinivån

sedan höjs kraftigt norr om länet. En jämnare utveckling från norr till söder skulle innebära att kommunerna i länet generellt har hamnat för lågt, speciellt markerat i södra länsdelen främst för Hofors och Sandvikens kommuner och längst i norr för Ljusdals och Nordanstigs kommuner. Samma effekter påtalas i ett gemensamt yttrande från Gästrikekommunerna, dvs. Gävle, Hofors, Ockelbo och Sandviken. De betonar att en höjning av den föreslagna grundgarantin är särskilt viktig för Hofors och Sandvikens kommuner. Någon generell ändring av grundgarantin för länets kommuner är jag inte beredd att tillstyrka. De motiv som remissinstanserna anför för en höjning av grundgarantin för Hofors kommun är dock enligt min mening så starka att jag föreslår en uppjustering med tre procentenheter för denna kommuns del. Hofors kommun skulle därigenom få en grundgaranti på 106 % av medelskattkraften.

Östersunds kommun anser att dess grundgaranti bör höjas. Detta motiveras med att Östersund är arbetsmarknad för ett stort omland. Dimensioneringen av trafikanläggningar m. m. får göras med en betydligt större bas än den egna kommunens vilket medför kostnader som inte har beaktats i KEU:s förslag. Efter jämförelse av grundgarantin med övriga större centra i Norrland anser jag att det finns skäl att höja grundgarantin för Östersunds del med tre procentenheter i förhållande till utredningens förslag. Vad jag här anför som motiv för höjning av grundgarantin för Östersunds kommun gäller i stort sett även för Umeå kommun. Jag föreslår således att grundgarantierna för Östersunds och Umeå kommuner höjs till 112 % av medelskattkraften.

En avvägning av grundgarantin för Skellefteå kommun i förhållande till Umeå kommun och övriga angränsande kommuner ger starka skäl för höjning av Skellefteå kommuns skattekraftsgaranti. Jag föreslår därför att Skellefteå kommuns grundgaranti höjs med tre procentenheter till 115 % av medelskattkraften.

Sammanfattningsvis redovisar jag mina förslag till ändringar av grundgarantin i följande uppställning.

Kommun	Procent av medelskattkraften	
	Grundgaranti enligt KEU:s förslag	Föredragandens förslag
Hylte	103	106
Torsby	109	112
Hofors	103	106
Östersund	109	112
Skellefteå	112	115
Umeå	109	112

På framställning härom har regeringen den 8 februari 1979 beslutat att den del av Åsele kommun som motsvarar området för förutvarande Do-

rotea kommun den 1 januari 1980 skall brytas ut till en egen kommun benämnd Dorotea. Med anledning härav föreslår jag att såväl Åsele som den nybildade Dorotea kommun tillerkänns en grundgaranti på 127 % av medelskattkraften, dvs. samma skattekraftsgaranti som KEU 76 har föreslagit för Åsele kommun.

Jag övergår nu till att beskriva de fördelningskonsekvenser som förslaget om inplacering i skattekraftsklasser för med sig och därvid berör jag också de regionalpolitiska aspekterna. KEU:s förslag innebär en kraftigt höjd skattekraftsgaranti för samtliga landstingskommuner och — med några få undantag — samtliga kommuner i södra och mellersta Sverige. Højningarna motsvarar för de allra flesta en ökning av grundgarantin med åtta procentenheter, dvs. från 95 till 103 % av medelskattkraften. För kommunerna i de fyra nordligaste länen medför förslaget ändringar i de inbördes relationerna, men totalt sett relativt obetydliga højningar av garantin. Utredningen framhåller att spännvidden i skattekraftsgaranti mellan kommunerna i södra och mellersta Sverige å ena sidan och kommunerna i norra Sverige å andra sidan är för stor i det nuvarande skatteutjämningssystemet. Även för landstingskommunerna sker en viss minskning i spännvidden mellan högsta och lägsta skattekraftsgaranti, dock inte så markant som för kommunerna.

Av naturliga skäl är flertalet kommuner i södra och mellersta Sverige positiva till KEU:s förslag, medan remissinstanserna från landets norra delar är mera kritiska. Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser att den regionala obalansen förstärks. Systemets uppbyggnad med en lägsta grundgaranti på 103 % gynnar södra och mellersta Sverige, framhåller länsstyrelsen i Västernorrlands län. Länsstyrelsen i Norrbottens län menar att KEU:s förslag innebär en förbättring för övriga delar av landet som i alltför stor utsträckning sker på länets bekostnad. Svenska kommunförbundets länsavdelning i Norrbottens län hävdar att KEU 76 genom sin fixering vid minskad spännvidd i skattekraftsgaranti har överkompenserat kommuner, framför allt i de södra och mellersta delarna av landet.

Jag har tidigare anfört att jag accepterar KEU:s uppfattning om skäligheten i en lägsta grundgaranti vid 103 % och en minsta totalgaranti vid 100 %. De ändrade relationerna mellan Norrland och övriga delar av landet som KEU:s förslag innebär är till en del en följd av detta principiella ställningstagande från utredningens sida. I övrigt beror relationsändringarna på att spännvidden i garanti mellan norr och söder i nuvarande skatteutjämningssystem är något för stor enligt vad utredningens beräkningar ger vid handen. Den relativt kraftiga förskjutningen mellan olika landsdelar som KEU:s förslag leder till är dock enligt min mening för stor. Jag kommer i det följande i samband med behandlingen av de spärregler som bör gälla i systemet att föreslå en förändring av den regel som skall förhindra en försämring av garantin i förhållande

till nu gällande regler. Denna spärregel bör höjas med tre procentenheter i förhållande till KEU:s förslag.

Mitt förslag i denna del utgår från att det särskilda bidraget till kommuner och landstingskommuner för år 1979 innebär en ökning av den tillförsäkrade skattekraften med två procentenheter. Därutöver bör den garanterade skattekraften enligt min mening öka med minst en procentenhet för alla som omfattas av skatteutjämningssystemet. Detta förslag gynnar så gott som uteslutande de norra delarna av landet. Ca 30 kommuner och en landstingskommun i norra Sverige tillförsäkras på detta sätt en totalgaranti som med mellan en och tre procentenheter överstiger den av KEU 76 föreslagna. Relationerna i skattekraftsgaranti mellan olika landsdelar kan därefter enligt min mening i stort sett anses tillfredsställande.

KEU 76 framhåller att behovet av särskilt stöd till kommuner och landstingskommuner med ogynnsamma förutsättningar tillgodoses genom att det föreslagna skatteutjämningssystemet har fått en mera nyanserad uppbyggnad än det nu gällande systemet. Förslaget till ett reformerat skatteutjämningssystem innehåller därför enligt KEU:s mening även det regionalpolitiska stöd som kan anses önskvärt.

Flera av länsstyrelserna i norra Sverige, Norrbottens läns landstingskommun samt ett stort antal kommuner i Norrland kritiserar förslaget från regionalpolitisk synpunkt med hänsyn till att tyngdpunkten i ökningen av skatteutjämningsbidraget ligger i södra och mellersta Sverige. ERU fäster uppmärksamheten på den regionala omfördelning som föreslås av utredningen och påpekar att behoven av stöd allttjämt är mycket stora i de nordligaste länen. Flera kommuner framhåller att sysselsättningsgrad och åtgärder för att främja sysselsättningen inte har beaktats vid utformningen av förslaget. I ett flertal remissvar, bl. a. från Svenska kommunförbundets åtta sydsvenska länsavdelningar, ifrågasätts om regionalpolitiskt stöd bör ges via den generella form som skatteutjämningen utgör. Ett rikare urval av selektiva insatser som samtidigt är behovsorienterade och målinriktade förordas i stället.

För att inte sysselsättningsfrämjande åtgärder i vissa delar av landet skall motverkas, måste förutsättningarna för berörda kommuner att hålla en tillfredsställande service och normal skattesats i möjligaste mån jämföras med övriga kommuner. Jag anser att dessa allmänna förutsättningar bör tillgodoses genom skatteutjämningssystemet. KEU:s förslag syftar till en förbättrad utjämning av förutsättningarna genom att fler kostnadsskiljande faktorer än tidigare beaktas i systemet. Jag delar KEU:s uppfattning att den föreslagna utformningen av skatteutjämningen i stort sett tillgodoser behovet hos kommunerna och landstingskommunerna av allmänt regionalpolitiskt stöd.

Den förordade höjningen av spärren med tre procentenheter i förhållande till KEU:s förslag innebär som jag nyss har nämnt förbättrad totalgaranti för ett 30-tal kommuner och en landstingskommun i norra

Sverige. Eftersom behovet av regionalpolitiskt stöd fortfarande torde vara störst i de norra delarna av landet medför detta förslag även en generell förbättring i regionalpolitiskt avseende. Naturligtvis kommer liksom hittills regionalpolitiska faktorer att kunna beaktas vid prövning av ansökan om extra skatteutjämningsbidrag.

Skatteutjämningsystemet bör dock enligt min mening inte i första hand utgöra ett regionalpolitiskt styrmedel. Det huvudsakliga regionalpolitiska stödet bör i stället ges via åtgärder vid sidan av skatteutjämnningen. Jag vill i detta sammanhang erinra om att chefen för arbetsmarknadsdepartementet avser att föreslå regeringen att lägga fram en proposition till riksdagen med förslag till omfattande regionalpolitiska åtgärder.

2.7.4 Åldersstruktur

Befolkningens ålderssammansättning har stor betydelse för kostnaderna för många verksamheter som väger tungt i kommunernas och landstingskommunernas budgetar. Det finns därför särskild anledning att i skatteutjämningsystemet ta hänsyn till variationerna mellan kommunerna resp. landstingskommunerna i fråga om åldersstruktur. Åldersstrukturen kan inte heller påverkas från kommunernas eller landstingskommunernas sida. Vissa verksamheter som kan hänföras till avgränsbara åldersgrupper är i första hand lämpliga att ta hänsyn till i skatteutjämningsystemet. KEU 76 har studerat ålderssammansättningens betydelse för kostnaderna för pensionärsservice, grundskola, förskolans deltidsgupper, gymnasieskola, barnomsorg, kommunala bostadstillägg till folkpension (KBT) och statskommunala bostadsbidrag samt för landstingskommunernas del sjukvårdskostnader. KEU 76 föreslår att kostnaderna för nämnda verksamheter med undantag för gymnasieskolan beaktas i skatteutjämningsystemet. KEU 76 finner alltför stora tekniska svårigheter föreligga för att på ett tillförlitligt och rättvist sätt väga in kostnaderna för gymnasieskolan. Utredningen föreslår i stället att gällande interkommunala ersättningar för gymnasieskolan ses över.

Remissinstanserna tillstyrker över lag att den grundläggande garantin kompletteras med tillägg eller avdrag beroende på kommunernas och landstingskommunernas varierande åldersstruktur. Bland remissinstanserna råder också rätt allmän enighet om att KEU 76 har lyckats väga in de verksamheter som har störst betydelse i detta sammanhang. I fråga om barnomsorgen är meningarna emellertid mycket delade. Dessutom anser flera remissinstanser att det är otillfredsställande att inte kostnaderna för gymnasieskolan utjämnas.

Ett av de angelägnaste kraven inför den nu gjorda översynen var att kommunernas och landstingskommunernas olikheter i fråga om befolkningens åldersstruktur skulle beaktas i skatteutjämningsystemet. Det är med tillfredsställelse jag konstaterar att utredningen har lyckats finna me-

toder för att tillgodose detta behov. Jag tillstyrker därför KEU:s förslag om att grundgarantin skall kompletteras med hänsyn till kommunernas och landstingskommunernas varierande ålderssammansättning. I likhet med det stora flertalet remissinstanser anser jag också KEU 76 har tagit hänsyn till de åldersberoende verksamheter som väger tyngst. För att utjämningen skall fungera tillfredsställande fordras att så många verksamheter som möjligt, som kan hänföras till vissa åldersgrupper, beaktas i systemet. Av beräkningstekniska skäl har KEU 76 tvingats avstå från att föra in kostnaderna för gymnasieskolan i skatteutjämnings-systemet. Skulle dessutom även kostnaderna för barnomsorgen utgå föreligger stora risker för en snedbalansering av åldersstrukturfaktorn till men för de kommuner som har relativt sett många barn. Inte minst av detta skäl biträder jag KEU:s förslag att ta med kostnaderna för barnomsorgen i åldersstrukturen.

Trots den från kommunal synpunkt väsentliga förbättringen av statsbidragsreglerna för barnomsorgen fr. o. m. år 1977 kvarstår stora nettokostnader för kommunerna. Eftersom nettokostnaderna är ojämnt fördelade mellan kommunerna anser KEU 76 att det finns ett behov av utjämning. I en reservation till KEU:s betänkande föreslår de socialdemokratiska ledamöterna i utredningen, att stödet till barnomsorgen liksom hittills skall följa kommunernas faktiska utbyggnad. Frågan om barnomsorgens finansiering bör enligt reservanterna lösas genom en uppräkning av utgående specialdestinerade statsbidrag så att det täcker 75 % av kommunernas kostnader för verksamheten. Detta anses ge en starkare stimulans till fortsatt utbyggnad än om nettokostnaderna för verksamheten utjämnas i skatteutjämningsystemet.

Remissyttrandena från kommunerna är i stor utsträckning delade efter samma skiljelinjer som mellan majoritet och reservanter i utredningen. LO, TCO och SACO anser att barnomsorgen skall lämnas helt utanför skatteutjämningsystemet och att det specialdestinerade statsbidraget skall höjas. Svenska kommunförbundets åtta sydsvenska länsavdelningar m. fl. menar att barnomsorgen f. n. bör hållas utanför skatteutjämningsystemet och finansieras på det sätt som nu sker. När verksamheten har byggts ut kan den vägas in i systemet och utjämnas via enbart åldersfaktorn.

Meningarna är som framgår av såväl KEU:s betänkande som remissutfallet mycket delade vad gäller frågan om nettokostnaderna för barnomsorgen skall beaktas i skatteutjämningsystemet eller ej. För egen del vill jag erinra om att betydande nettokostnader för barnomsorgen kvarstår för kommunerna, trots att jämförelsevis höga statsbidrag utgår till verksamheten. Detta torde komma att gälla även om en höjning av statsbidragen skulle genomföras. Nettokostnaderna är dessutom ojämnt fördelade mellan kommunerna. Även av denna anledning anser jag att en kostnadsutjämning för barnomsorgsverksamheten bör ske inom skatteutjämningsystemets ram.

Behovet av barntillsynsplatser beror inte enbart på antalet barn utan även andra omständigheter inverkar såsom förvärvsfrekvens m. m. En utjämning, som skall ge rättvisa mellan kommunerna, kan därför enligt min mening inte enbart bygga på ålderstrukturen. Det verkliga behovet i den enskilda kommunen är å andra sidan svårt att ange. KEU 76 föreslår att kostnaderna för barnomsorgen utjämnas utifrån en sammanvägning av antalet barn och det faktiska antalet platser. Jag finner att detta f. n. kan anses var en lämplig kompromiss.

KEU 76 förordar att enhetliga regler för pensionärernas bostadstillägg fastställs. Samtidigt föreslås att en gemensam statsbidragsprocent införs för statskommunala bostadsbidrag och kommunala bostadstillägg till folkpension (KBT). Enligt utredningen bör kommunernas nettokostnader för dessa bidrag utjämnas i skatteutjämnningssystemet. Jag återkommer till dessa förslag i det följande (avsnitt 2.8).

Omfattningen av gymnasieskolutbildning påverkas i första hand av antalet ungdomar i åldern 16—18 år. Denna faktor är dock inte ensam avgörande för kommunernas kostnader för gymnasieskolan. Dels är utbildningen frivillig, varför kostnaderna påverkas av variationer i efterfrågan på utbildning, dels föreligger stora kostnadskillnader mellan olika linjer. Svenska kommunförbundet framhåller att det, när de interkommunala ersättningarna har setts över, kan bedömas, om de återstående kostnaderna är av så stor betydelse, att de bör beaktas i skatteutjämnningssystemet. Kommunförbundets åtta sydsvenska länsavdelningar och ett stort antal kommuner betecknar det som otillfredsställande, att gymnasieskolans kostnader inte har vägts in i systemet med hänsyn till de stora skillnader i utdebiteringsbehov för denna verksamhet mellan kommunerna som har påvisats av utredningen.

Kostnaderna för gymnasieskolan är betydande och belastar kommunerna olika. Från denna synpunkt hade det varit värdefullt om verksamheten kunde ha beaktats i skatteutjämnningssystemet. Eftersom det inte har varit möjligt att f. n. komma till rätta med de beräkningstekniska svårigheterna delar jag utredningens bedömning att t. v. lämna kostnaderna för gymnasieskolutbildningen obeaktade i skatteutjämnningssystemet. Jag vill dock framhålla vikten av att de interkommunala ersättningarna på detta område i stället ses över. Svenska kommunförbundet har också förklarat sig berett att snarast påbörja en sådan översyn.

Utredningen har omprövat gällande regler för bidrag till kommuner, vilkas invånarantal minskar kraftigt. Nuvarande skatteutjämningsregler innebär att bidrag erhålls när minskningen överstiger 5 % under den senaste femårsperioden. KEU 76, som finner att avfolkningskommuner inte kan avveckla sina fasta kostnader så snabbt, föreslår att den del av befolkningsminskningen, som överstiger en halv procent per år under en tioårsperiod, skall beaktas.

Några remissinstanser framhåller att tio år är en alltför lång period

och andra att hänsyn bör tas till en större del av befolkningsminskningen än den del som överstiger 5 %.

De föreslagna reglerna innebär ett väsentligt ökat stöd till de kommuner, som har den största befolkningsminskningen. Beträffande periodens längd ansluter jag mig till KEU:s uppfattning att tio år är en rimlig tid att räkna med för avveckling av de fasta kostnader som belöper på utflyttande. Jag biträder KEU:s förslag i frågan.

KEU 76 uppmärksammar att snabbt växande kommuner under en längre eller kortare övergångstid åsamkas speciellt höga kostnader på grund av överdimensionering av anläggningar m. m. Med hänsyn till att inflyttningskommunernas ekonomiska problem varierar i hög grad beroende på olika omständigheter, som är svåra att ta hänsyn till i ett generellt system, föreslår dock KEU 76 att behovet av stöd till dessa kommuner i stället beaktas vid prövning av ansökningar om extra skatteutjämningsbidrag.

Söderkommunerna i Stockholms län anser att den snabba expansionen förklarar en betydande del av deras ekonomiska problem. De föreslår att grundgarantin höjs för de kommuner, för vilka det kan beläggas att de har ekonomiska problem av större omfattning på grund av snabb befolkningsexpansion. Även länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län föreslår att hänsyn till snabb tillväxttakt tas vid inplacering i skattekraftsklass.

Länsstyrelsen i Jämtlands län, Svenska kommunförbundets länsavdelning i Norrbottens län och flera kommuner i norra Sverige framhåller att förslaget inte tar hänsyn till befolkningsomflyttningar inom kommunerna. Ytstora kommuner har ofta en stor intern befolkningsomflyttning med inflyttning till tätorter från glesbygdskommunerna. Detta medför kostnader för såväl utflyttnings- som inflyttningsområdena.

De befolkningmässigt snabbt expanderande kommunernas ekonomiska problem har i skälig omfattning beaktats under senare år vid tilldelning av extra skatteutjämningsbidrag. Jag anser att denna bidragsform även i fortsättningen ger de största möjligheterna att beakta de individuellt mycket skiftande omständigheterna hos dessa kommuner. Jag biträder därför KEU:s förslag i fråga om stödet till kommuner med ökande invånarantal.

Stora svårigheter torde föreligga att finna lämpliga och rättvisa indelningskriterier för att objektivt kunna bedöma de ekonomiska effekterna av befolkningsomflyttningar inom kommunerna. Jag kan därför inte tillstyrka, att kostnader för sådana befolkningsomflyttningar beaktas i skatteutjämnningssystemet.

Beräkningarna för de verksamheter som ingår i åldersstrukturfaktorn bygger på betydligt säkrare underlag än de schabloner som i stor utsträckning måste användas för beräkningarna av kostnadsavvikelser för geografiskt läge och bebyggelsestruktur. Mot de enhetskostnader, som

har kalkylerats fram för pensionärsservice, grundskola, deltidsförskola och barnomsorg gör remissinstanserna i stort sett endast den invändningen att de missgynnar kommuner med mindre enheter än de som har lagts till grund för kalkylerna. Från beräkningsteknisk synpunkt är det emellertid nödvändigt att använda sig av en enhetskostnad som är relevant för det stora flertalet kommuner. Jag ansluter mig därför till utredningens beräkningsmetoder.

2.7.5 Spärregler

Mitt förslag till ett nytt skatteutjämnningssystem innebär att den för varje kommun och landstingskommun fastställda grundgarantin kompletteras med tillägg eller avdrag för ogynnsam resp. gynnsam åldersstruktur samt i förekommande fall med tillägg för snabb befolkningsminskning. För den på detta sätt erhållna totalgarantin skall emellertid enligt KEU:s förslag gälla två spärregler.

Avdrag för gynnsam åldersstruktur, eventuellt justerad med tillägg för befolkningsminskning, får enligt KEU 76 inte leda till att en kommun eller landstingskommun något år erhåller lägre skattekraftsgaranti än 100 % av medelskattekraften.

De nya reglerna får inte heller enligt KEU 76 leda till ett minskat bidrag för någon kommun eller landstingskommun. Utredningen föreslår därför, att den för resp. kommun och landstingskommun varje år framräknade totala garantin inte får understiga den garanterade skattekraften i nuvarande system året före genomförandet av de nya reglerna. Vid jämförelsen skall hänsyn tas till de tillägg som enligt nuvarande regler tillkommer för sommarstugekommuner och för kommuner med särskilt snabb befolkningsminskning.

Skatteutjämningsnämnden anser att det är principiellt felaktigt att effekterna av en gynnsam åldersstruktur endast i begränsad utsträckning får slå igenom på grund av den spärr nedåt vid 100 % för totalgarantin som utredningen föreslår. Nämnden angriper också den andra spärregeln, som den menar är i princip ohållbar om man utgår ifrån att beräkningsmetoderna i det nya systemet garanterar en rättvis placering. Med hänsyn till osäkerheten i beräkningsgrunderna och sistnämnda spärregels betydelse, särskilt för kommunerna i Norrbottens län, vill dock skatteutjämningsnämnden inte föreslå ett borttagande av denna spärregel. Länsstyrelsen i Kronobergs län anser att tidigare gynnade kommuner borde kunna acceptera en successiv nedskärning av bidraget.

Jag vill först erinra om att det enligt förordningen (1978: 875) om särskilt statsbidrag till kommuner och landstingskommuner under år 1979 utgår bidrag motsvarande en förhöjning av ordinarie skatteutjämningsbidrag med två procentenheter, dock i intet fall med mindre än 45 kr. per invånare. För Gotlands, Malmö och Göteborgs kommuner utgör detta lägsta belopp 90 kr. per invånare. Lägsta garanterade skattekraft för

år 1979 utgör således i realiteten 97 % av medelskattekraften, om det särskilda statsbidraget inkluderas.

De kalkyler, som KEU 76 har gjort, visar att avdraget för gynnsam åldersstruktur för sammantaget ca 15 kommuner och landstingskommuner är så stort att deras totala garanti egentligen skulle bli lägre än 100 %. Jag har tidigare när det gällde KEU:s val av lägsta grundgaranti anfört att jag godtar en enig utrednings mening. Min tillstyrkan av KEU:s spärr nedåt av totalgarantin vid 100 % blir därmed en konsekvens av detta ställningstagande.

Jag ansluter mig också till utredningens förslag att garantin enligt det reformerade skatteutjämningsystemet inte för någon kommun eller landstingskommun får försämrats i förhållande till gällande regler. Enligt min uppfattning bör denna spärregel även omfatta den temporära höjning av skattekraftsgarantin med två procentenheter, som utgår för år 1979 i form av särskilt bidrag. Därutöver bör enligt min mening spärren höjas med ytterligare en procentenhet. Genom den föreslagna förändringen av spärregeln garanteras alla kommuner och landstingskommuner i skatteutjämningsystemet en viss ökning av skattekraften i förhållande till vad som gäller för år 1979.

Vid de årliga uträkningarna av totalgarantin för varje enskild kommun och landstingskommun får alltså tillses att garantin inte i något fall understiger den garanterade skattekraften för år 1979 enligt nuvarande regler, förhöjd med tre procentenheter. För kommuner skall vid jämförelsen hänsyn tas till de tillägg som f. n. görs för fritidsfastigheter samt till tillägg för befolkningsminskning enligt nuvarande regler. Tilläggen för fritidsfastigheter och befolkningsminskning får omräknas i procent av medelskattekraften vid fastställandet av den totala skattekraftsgarantin för år 1979. Den föreslagna justeringen av spärren betyder en ökad totalgaranti jämfört med KEU:s förslag främst för ett antal kommuner i landets norra delar vilka enligt utredningens förslag inte skulle ha fått någon ökning av skattekraftsgarantin. Den justering av spärren som jag nu har förordat innebär därmed ett ökat stöd till norra Sverige.

2.7.6 Omprövning av grundgaranti och åldersstruktur

Med hänsyn till att befolkningens ålderssammansättning i en kommun eller en landstingskommun kan förändras relativt fort, främst genom in- och utflyttning, föreslår KEU 76 att de åldersberoende kostnadsskillnaderna räknas om årligen. Av liknande skäl föreslår utredningen att tilläggen till kommuner med minskande invånarantal också omprövas årligen. Kommunernas och landstingskommunernas relativa kostnadsnivå på grund av geografiskt läge och bebyggelsestruktur ändras däremot inte lika snabbt. KEU 76 föreslår därför att grundgarantin skall vara oförändrad under exempelvis fem år.

Skatteutjämningsnämnden anser att bidragssystemet skulle vinna

mycket i enkelhet om även kostnaderna för åldersstrukturen kunde inarbetas i grundgarantin. Avgörande för om denna förenkling kan vidtas anser nämnden till stor del vara om kostnaderna för barnomsorgen skall ingå i skatteutjämningsystemet eller ej. Även riksskatteverket förordar av administrativa skäl att åldersstrukturfaktorn inarbetas i grundgarantin. Enligt flera remissinstanser blir kommunernas planeringsarbete mer arbetskrävande och osäkert om totalgarantin förändras varje år.

RRV däremot förordar en fortlöpande omprövning även av grundgarantin. RRV framhåller att KEU:s förslag bygger på 1975 års förhållanden. Om förslaget ligger fast ända till år 1985, kan stora strukturella förändringar ha inträffat. Landstingsförbundet anser att omprövning av grundgarantin kan behöva göras tidigare än efter fem år på grund av de aktuella huvudmannaskapsförändringarna inom kollektivtrafiken. Huvuddelen av remissinstanserna tillstyrker en årlig justering av åldersstrukturfaktorn.

Jag delar utredningens uppfattning att de förhållanden på vilka grundgarantin baseras i allmänhet förändras relativt långsamt. Förbättrat underlag och mer utvecklade metoder för beräkning av de skiljaktigheter i kostnader för kommuner och landstingskommuner som orsakas av deras geografiska läge, bebyggelsestruktur m. m. bör tas fram, innan grundgarantin omprövas. Jag föreslår att den indelning i skattekraftsklasser som nu görs får ligga fast t. v.

En del av de verksamheter som föreslås ingå i åldersstrukturfaktorn, exempelvis barnomsorgen, är under utbyggnad. Kommunala bostadstillägg till folkpension (KBT) kan inte beaktas i skatteutjämningsystemet förrän år 1981. Åldersgruppernas storlek förändras relativt snabbt. Detta sammantaget gör att de inbördes relationerna i kommunkollektivet till följd av åldersberoende kostnader kan variera relativt kraftigt från år till år. Jag tillstyrker därför att dessa kostnadsskillnader räknas om årligen. Befolkningsminskningen räknas om årligen redan i gällande skatteutjämningsystem. Givetvis bör även i fortsättningen denna befolkningsförändring beaktas varje år.

2.7.7 Huvuddrag i ett nytt skatteutjämningsystem

Den reformering av skatteutjämningsystemet som jag här föreslår överensstämmer i stort med den av KEU 76 föreslagna. Grunddragen kan anges i följande punkter.

1. Kommuner och landstingskommuner indelas liksom tidigare i skattekraftsklasser. Antalet klasser ökar från nuvarande sex till tolv. Klasserna är indelade i treprocentsintervall från 103 % upp till 136 % av medelskattekraften. Genom klassindelningen anges den grundgaranti som skall gälla för kommuner och landstingskommuner.

Till grund för inplaceringen av kommuner och landstingskommuner i skattekraftsklasser ligger särskilda bedömningar och kalkyler. För kom-

munernas del har skillnader på grund av geografiskt läge och bebyggelsestruktur därvid beaktats. Vid inplaceringen av kommunerna i skattekraftsklasser har hänsyn tagits till att skillnaden i grundgaranti mellan enskilda kommuner inom geografiskt begränsade områden, i huvudsak resp. län, inte skall vara alltför stor. Den slutliga klassindelningen har därför inslag av geografisk zonindelning.

Endast för ett fåtal kommuner — Hylte, Torsby, Hofors, Östersund, Skellefteå och Umeå — har jag funnit anledning att avvika från de av KEU 76 föreslagna grundgarantierna. I fråga om landstingskommunerna följer jag KEU:s förslag till grundgarantier.

2. Grundgarantin enligt punkt 1 kompletteras med hänsyn till kommunernas och landstingskommunernas åldersstruktur. De kommunala verksamheter som omfattas av åldersstrukturfaktorn är

- pensionärsservice
- grundskola
- obligatorisk förskola (deltidsgrupper)
- barnomsorg (exkl. förskolans deltidsgupper)
- kommunala bostadstillägg till folkpension (KBT)
- statskommunala bostadsbidrag.

För landstingskommunerna och de landstingsfria kommunerna beaktas åldersstrukturens inverkan på sjukvårdskostnaderna.

Kommuner och landstingskommuner vars åldersstruktur orsakar relativt sett höga kostnader erhåller tillägg till grundgarantin, medan de med låga kostnader i detta avseende får vidkännas avdrag.

Grundgarantin kompletteras vidare med tillägg till de kommuner som har en snabb befolkningsminskning.

Man kan då räkna fram en total skattekraftsgaranti för kommuner och landstingskommuner som består av grundgarantin enligt punkt 1 med tillägg eller avdrag för åldersstruktur och i tillämpliga fall tillägg för snabb befolkningsminskning enligt punkt 2. Den totala garantin uttrycks som procent av medelskattekraften. Kommuner och landstingskommuner med en egen skattekraft som överstiger den för kommunen eller landstingskommunen garanterade står även i fortsättningen utanför skatteutjämningen.

Vid fastställandet av den totala garantin för kommuner och landstingskommuner tillämpas två spärregler.

a. Avdrag för gynnsam åldersstruktur i förekommande fall justeras med tillägg för snabb befolkningsminskning, får inte leda till att en kommun eller landstingskommun något år erhåller lägre skattekraftsgaranti än 100 % av medelskattekraften.

b. Samtliga kommuner och landstingskommuner garanteras en viss höjning av skattekraftsgarantin i förhållande till nuvarande regler. Den framräknade totala garantin tillåts därför inte understiga den skattekraft som tillförsäkras i nuvarande system under år 1979 ökad med en pro-

centenhet av medelskattkraften. Vid jämförelsen med nuvarande skattekraftsgaranti skall hänsyn tas till dels de tillägg som enligt nuvarande regler tillkommer för sommarstugekommuner och för befolkningsminskning, dels till att det särskilda statsbidraget till kommuner och landstingskommuner under år 1979 innebär att skattekraftsgarantin i praktiken har höjts med två procentenheter. Jag vill betona att denna spärregel har fått en generösare utformning än enligt KEU:s förslag, vilket i första hand är till fördel för norra Sverige.

Grundgarantin bör ligga fast t. v. Åldersstrukturfaktorn och därmed totalgarantin skall däremot räknas om årligen.

Någon ändring av gällande bestämmelser om skatteutjämningsbidrag till kyrkliga kommuner föreslås inte.

2.7.8 Finansiella och andra konsekvenser

Kostnaderna för det reformerade skatteutjämningsystem som jag föreslår uppgår till ca 7 350 milj. kr. exkl. extra skatteutjämningsbidrag och skatteutjämningsbidrag till kyrkliga kommuner. Kostnadskalkylen grundas på skatteunderlaget enligt 1978 års taxering och 1979 års skattesatser. Åldersstrukturens, inkl. folkminskningens, betydelse för skattekraftsgarantin har grundats på KEU:s material, med ett undantag. Kostnadsutjämnningen för KBT skall baseras på kommunernas kostnader efter det att enhetliga regler har införts, vilket föreslås ske år 1980. Dessa kostnader kan, som jag återkommer till i det följande, utjämnas först år 1981. Kostnadskalkylen baseras därför på den av KEU 76 redovisade ålderstrukturen, med bortseende från den inverkan KBT kommer att få.

I följande uppställning redovisas kostnadsökningen i förhållande till 1979 års skatteutjämningsbidrag. I detta års bidrag har då inräknats den förhöjning med två procentenheter av den garanterade skattekraften, som utgår som särskilt statsbidrag för år 1979. Kostnadsökningen uppgår till ca 2 875 milj. kr., vilket motsvarar en ökning med 64 %. Den ökade resursöverföringen är liksom i KEU:s förslag i stort sett jämnt fördelad mellan kommuner och landstingskommuner. Kostnadsökningen i förhållande till enbart ordinarie skatteutjämningsbidrag år 1979 uppgår till nära 3 600 milj. kr.

Kostnader för ett reformerat skatteutjämningsystem (milj. kr.)

	Enligt nuvarande regler ¹	Enligt förslaget	Kostnadsökning
Landstingskommuner	1 774	3 176	1 402
Kommuner, inkl. landstingsfria kommuner	2 706	4 178	1 472
	4 480	7 354	2 874

¹ Inkl. den förhöjning med två procentenheter som ingår i det särskilda statsbidraget för år 1979.

Länsvis fördelning av skatteutjämningsbidrag enligt förslaget (exkl. extra skatteutjämningsbidrag)
(milj. kr.)

Län	Landstingskommuner		Kommuner		Totalt		Ökning Milj. kr.	Minskat utdeb.- behov p.g.a. förslaget, kr./skr.
	Nuvarande regler ¹	Enligt förslaget	Nuvarande regler ¹	Enligt förslaget	Nuvarande regler ¹	Enligt förslaget		
Stockholms	—	—	46,4	271,4	46,4	271,4	225,0	0,39
Uppsala	13,5	49,2	43,6	89,7	57,1	139,0	81,9	1,23
Södermanlands	24,7	62,5	39,5	114,6	64,2	177,1	112,9	1,72
Östergötlands	36,9	124,2	78,6	178,4	115,5	302,6	187,1	1,78
Jönköpings	55,1	121,4	70,6	153,6	125,7	275,0	149,3	1,88
Kronobergs	37,5	107,1	57,1	109,3	94,6	216,4	121,8	2,55
Kalmar	92,8	211,2	108,8	170,9	201,6	382,1	180,5	2,75
Gotlands	—	—	132,9	143,8	132,9	143,8	10,9	0,66
Blekinge	49,0	99,2	61,3	95,3	110,3	194,6	84,3	2,06
Kristianstads	71,5	170,7	91,5	155,9	163,0	326,6	163,6	2,21
Malmöhus	8,6	99,3	83,4	178,2	92,0	277,5	185,5	0,87
Hallands	48,7	98,0	62,5	114,7	111,2	212,6	101,4	1,72
Göteborgs och Bohus	51,0	77,7	94,1	158,0	145,1	235,7	90,6	0,41
Älvsborgs	99,0	195,0	133,3	242,4	232,3	437,4	205,1	1,82
Skaraborgs	81,2	185,0	96,4	177,7	177,6	362,7	185,1	2,57
Värmlands	103,6	201,5	126,6	179,6	230,2	381,1	150,9	1,86
Örebro	11,1	89,9	47,0	115,0	58,1	205,0	146,9	1,98
Västmanlands	—	19,8	43,0	85,8	43,0	105,6	62,6	0,86
Kopparbergs	84,4	154,7	112,4	182,7	196,8	337,4	140,6	1,78
Gävleborgs	82,1	158,3	163,5	185,0	245,6	343,3	97,7	1,20
Västernorrlands	149,6	207,2	208,5	219,4	358,1	426,5	68,4	0,86
Jämtlands	146,4	201,0	179,7	194,5	326,1	395,4	69,3	1,54
Västerbottens	209,4	216,3	253,7	274,3	463,1	490,6	27,5	0,38
Norrbottens	317,9	326,3	371,1	388,0	689,0	714,3	25,3	0,28
Summa	1 774,0	3 175,6	2 705,5	4 178,2	4 479,5	7 353,7	2 874,2	1,16

¹ Inkl. den förhöjning med två procentenheter av medelskattekraften som ingår i 1979 års särskilda statsbidrag.

Utöver det ordinarie skatteutjämningsbidrag som redovisas i uppställningen tillkommer extra skatteutjämningsbidrag. Skatteutjämningsbidragen enligt det reformerade skatteutjämningsystemet, exkl. extra skatteutjämningsbidrag, fördelar sig på länen enligt här redovisad sammanställning. Totalt motsvarar bidragen en skattesats på 3:56 kr./skr., beräknat på skatteunderlaget enligt 1978 års taxering, inkl. skattebortfallsbidrag.

Det minskade utdebiteringsbehovet för kommuner och landstingskommuner sammantagna till följd av förslaget kan beräknas till 1:16 kr./skr. Jämfört med KEU:s beräkningar är detta belopp lägre på grund av att här tas hänsyn till det särskilda bidrag som utgår år 1979. Detta bidrag innebär som jag nyss har nämnt att den garanterade skattekraften höjs med två procentenheter redan för innevarande år. De största bidragsökningarna får de södra och mellersta delarna av landet. Kalmar, Skaraborgs och Kronobergs län får således bidragsökningar mot-

svarande resp. 2:75, 2:57 och 2:55 kr./skr., medan ökningarna för Stockholms samt Göteborgs och Bohus län stannar vid 0:39 resp. 0:41 kr./skr. Bidragsökningarna i de fyra nordligaste länen uppgår till mellan 1:54 kr./skr. för Jämtlands län och 0:28 kr./skr. för Norrbottens län.

Flera remissinstanser påpekar att reformen inte får någon omedelbar utjämningsseffekt på de kommunala skattesatserna, varvid resp. kommun och landstingskommuns skattesats har minskats med de ökade bidragen. Skatteutjämningsnämnden visar på detta sätt att spridningen av utdebiteringen ökar något. En förskjutning nedåt i förhållande till medelutdebiteringen sker genom KEU:s förslag för ett stort antal kommuner i södra och mellersta Sverige samtidigt som flertalet kommuner i Norrlandslänen ligger över medelutdebiteringen. Nämnden framhåller att detta är en ganska självklar följd av grundgarantins höjning i södra och mellersta delarna av landet från 95 till 103 % av medelskattekraften och de principiellt föga motiverade spärregler som förslaget innehåller. Även flera länsstyrelser i Norrland framhåller att reformen ökar skillnaderna i skattesatser mellan kommunerna i Norrland och kommunerna i södra och mellersta Sverige. TCO konstaterar också att utdebiteringsskillnaderna ökar och finner det oacceptabelt. Svenska kommunförbundet anser att den ökade spännvidden i skattesatserna bl. a. beror på att kommuner med en ogynnsam struktur, som har valt en låg standard i stället för en relativt hög skattesats, får kompensation för den ogynnsamma strukturen, när utredningens förslag genomförs. I den mån en del av bidraget används till standardhöjningar minskar spännvidden.

De nuvarande skillnaderna i skattesatser mellan enskilda kommuner och landstingskommuner förklaras av en rad faktorer, såväl påverkbara som opåverkbara. Till de påverkbara faktorerna hör val av servicenivå inom olika delar av den kommunala verksamheten samt val av finansieringssätt. Utredningen har inriktat sitt arbete på att angripa de orsaker till skillnader i skattesatser som kan anses ligga utom räckhåll för kommunalt inflytande. De förändringar i skatteutjämningsssystemet som jag nu har förordat och som bygger på KEU:s förslag, syftar till att i ökad utsträckning ta hänsyn till kommunernas och landstingskommunernas icke påverkbara ekonomiska förutsättningar. På kort sikt kan detta naturligtvis få konsekvenser av det slag som remissinstanserna pekar på. Effekten bör emellertid inte överbetonas, dvs. någon större ökning av utdebiteringsspännvidden torde inte följa. Jag vill också framhålla att om de enskilda kommunerna och landstingskommunerna genom de föreslagna förändringarna i skatteutjämningsssystemet i möjligaste mån ges samma ekonomiska förutsättningar, så bör detta på sikt leda till att även skillnaderna i skattesatser minskar.

Jag finner det liksom utredningen och remissinstanserna olämpligt att inrikta utjämnningen enbart på skillnader i skattesatserna. En sådan in-

riktning skulle kunna stimulera till skattechöjningar. Jag vill erinra om de nackdelar som allmänt ansågs följa av tidigare regler med denna innebörd. Av dessa skäl anser jag det inte motiverat att ändra utredningens förslag i anledning av de synpunkter som förs fram om förslagets effekter på skillnaderna i skattesatser. Det bör dock i detta sammanhang påpekas att det förslag om en förbättrad spärregel som jag förordar i någon mån minskar skillnaderna i utdebitering i förhållande till KEU:s förslag.

2.7.9 Genomförande i etapper

Kostnadsökningen för utbyggnaden av skatteutjämningssystemet blir som jag tidigare har nämnt ca 2 875 milj. kr. jämfört med utgående bidrag år 1979. Jag har då för innevarande år räknat med den förhöjning av skattekraftsgarantin med två procentenheter som ingår i detta års särskilda statsbidrag. En ökad överföring av medel till den kommunala sektorn i denna storleksordning utgör en mycket tung belastning på den statliga budgeten. Jag föreslår därför att skatteutjämningsreformen med hänsyn till det samhällsekonomiska och statsfinansiella läget genomförs i två etapper åren 1980 och 1981.

De nya reglerna för skatteutjämningsbidrag föreslås bli tillämpade fr. o. m. år 1980. Tanken är att ökningen av skatteutjämningsbidragen skall fördelas med ca hälften per år åren 1980 och 1981.

För bidragsåret 1980 skall därför ökningen av det garanterade skatteunderlaget begränsas till hälften av skillnaden mellan å ena sidan det garanterade skatteunderlaget enligt de föreslagna nya reglerna och å andra sidan nu gällande regler, varvid den ordinarie skattekraftsgarantin enligt nuvarande regler höjs med två procentenheter. Om det egna skatteunderlaget överstiger det skatteunderlag som tillförsäkras enligt nuvarande skattekraftsgaranti, vari även inbegrips den tvåprocentiga höjningen, skall skatteutjämningsbidraget beräknas på hälften av skillnaden mellan det tillförsäkrade skatteunderlaget enligt det nya systemet och det egna skatteunderlaget.

Jag erinrar vidare om att hänsyn till kommunernas kostnader för KBT inte skall tas för år 1980. Fr. o. m. bidragsåret 1981 kan däremot bidrag utgå helt enligt de föreslagna reglerna för det utbyggda skatteutjämningsystemet. För enskilda kommuner kan detta leda till relativt stora skillnader i ökning av skatteutjämningsbidrag för år 1980 jämfört med år 1981. Man kan räkna med att de totala kostnaderna för systemet blir något lägre fr. o. m. det år KBT beaktas.

De ökade kostnaderna för 1980 års skatteutjämningsbidrag i förhållande till år 1979 blir ca 1 435 milj. kr., beräknade på 1978 års taxering och 1979 års skattesatser och med 1979 års särskilda bidrag med två procentenheter inräknat i skatteutjämningsbidraget för detta år.

Väsentligt ökade resurser ställs således till den kommunala sektorns

förfogande. För hela kommunsektorn motsvarar reformen helt genomförd drygt 1 kr./skr. i minskat utdebiteringsbehov. Betydelsen av reformen varierar kraftigt mellan de enskilda kommunerna och landstingskommunerna. För ett 20-tal kommuner i södra och mellersta Sverige betyder de ökade skatteutjämningsbidragen över 2 kr./skr. och för ytterligare ca 115 kommuner och åtta landstingskommuner över 1 kr./skr. i minskat utdebiteringsbehov. För människorna i mer än 100 av landets kommuner betyder de ökade bidragen mer än 2 kr./skr. på kommunal-skatten sammanlagt för kommuner och landstingskommuner. I 16 kommuner överstiger effekten t. o. m. 3 kr./skr. Med den etappindelning som jag förordar fördelas dock överföringen av resurser till den kommunala sektorn över två år.

Jag erinrar om att regeringen och kommunförbunden i juni 1978 enades om riktlinjer för den kommunala volymutvecklingen under åren 1979 och 1980. De ökade bidrag som genom den nu föreslagna reformen kommer kommuner och landstingskommuner till del får inte användas till att driva upp den kommunala verksamhetens volymexpansion utöver den riktpunkt som angavs i överenskommelsen. Som jag har framhållit i det föregående utgår jag ifrån att man i de kommuner och landstingskommuner som genom reformen får ett avsevärt inkomstillskott kraftfullt utnyttjar möjligheterna att sänka skattesatserna. Jag har övervägt att som bidragsvillkor kräva att en viss del av de ökade bidragen används till skattesänkning. Med hänsyn till att ökningen genom etappindelningen fördelas på två år har jag dock avstått från detta. Vidare är sådana villkor förknippade med avsevärda administrativa svårigheter. Min principiella inställning är också som jag tidigare har framhållit att den återhållsamhet som är nödvändig inom den kommunala sektorn för att upprätthålla samhällsekonomisk balans i första hand bör bygga på frivilliga åtaganden från de kommunalt ansvarigas sida.

2.7.10 Extra skatteutjämningsbidrag

KEU 76 anser att det föreligger behov av att kunna ge extra skatteutjämningsbidrag även i fortsättningen. De allmänna kriterier som har gällt under senare år och som har gjort det möjligt att beakta olika omständigheter som motiv för att ge extra bidrag bör enligt utredningen behållas. Det avgörande bör vara den sökandes allmänna kommunalekonomiska situation. KEU 76 föreslår att sista dag för ansökan om extra bidrag flyttas från den 31 januari till den 31 mars året före bidragsåret.

Samtliga remissinstanser som direkt uttalar sig om extra skatteutjämningsbidrag instämmer i KEU:s uppfattning om behovet av extra bidrag. På något undantag när anses det också lämpligt att behålla de allmänt utformade kriterier som under senare år har legat till grund för bidragsgivningen. I några remissyttranden framhålls de planeringsproblem som vissa kommuner har till följd av att de till en del måste basera sin

budget på extra bidrag. Kritiken riktas mot att vissa förhållanden som har stor ekonomisk betydelse för särskilda typer av kommuner, exempelvis snabb befolkningsökning, inte beaktas i det ordinarie skatteutjämningsystemet utan föreslås få sin lösning genom extra bidrag.

Det generella skatteutjämningsystemet är inriktat på att utjämna kommunernas och landstingskommunernas ekonomiska förutsättningar. Detta sker genom att hänsyn tas till ett flertal faktorer som i hög grad påverkar den kommunala ekonomin men som i ingen eller ringa utsträckning är påverkbara. KEU 76 har försökt förbättra och nyansera systemet genom att tillföra det ytterligare sådana faktorer. Det är emellertid inte möjligt — i varje fall på nuvarande stadium — att skapa ett komplett system. Bristerna i det generella systemet kan få till följd att omständigheter, som har en väsentlig ekonomisk betydelse i ett begränsat antal fall, inte beaktas. Jag anser att möjligheterna att i viss utsträckning avhjälpa dessa brister genom extra skatteutjämningsbidrag är av stort värde.

Det är också svårt att i ett generellt bidragssystem förutse alla de förändringar som relativt snabbt kan påverka villkoren. Strukturomvandlingar i näringslivet och andra mer tillfälliga omständigheter kan exempelvis förorsaka sysselsättningsförändringar som oförutsett ställer stora krav på den kommunala ekonomin. När sådana förhållanden inte utlöser något ökat ordinarie skatteutjämningsbidrag, är tillskott i form av extra bidrag enligt min mening påkallat. Mitt förslag till skatteutjämningsystem borde generellt sett minska behovet av extra skatteutjämningsbidrag. Det står dock helt klart att kompletterande stöd behövs i vissa situationer. Jag föreslår därför att den nuvarande formen av extra bidrag behålls.

Syftet med det extra bidraget är att täcka brister i det ordinarie skatteutjämningsystemet och ge stöd till dem som av en eller annan anledning har hamnat i ekonomiska svårigheter. Av detta följer att det torde vara svårt att införa regler för fördelningen av bidraget. Detaljerade regler kan försvåra en flexibel användning av bidragsformen och därmed motverka syftet med bidragsgivningen. Jag anser därför att de allmänna kriterier som har gällt under senare år alltså bör gälla. Den allmänna kommunalekonomiska situationen hos sökanden bör vara en utgångspunkt. Vid bedömningen av denna bör bl. a. budget, bokslut och den ekonomiska flerårsplaneringen tjäna till ledning. Vissa omständigheter, som KEU 76 och remissinstanserna påtalar, anser jag bör särskilt beaktas under de närmaste åren vid beviljande av extra skatteutjämningsbidrag. Således kan det tänkas att enskilda kommuner särskilt missgynnas genom att specialdestinerade statsbidrag avvecklas eller genom de ändrade reglerna för KBT och statskommunala bostadsbidrag. De stora kostnader på grund av snabb befolkningsökning som kan drabba vissa kommuner bör också särskilt uppmärksammas. Vidare bör enligt min

mening kommuner med kostnader för stora hyresförluster i kommunala och allmännyttiga bostadsföretag kunna beaktas i detta sammanhang. Nämda förhållanden och andra omständigheter som jag tidigare har berört utgör exempel på faktorer som — om de inte beaktas på annat sätt — kan motivera extra skatteutjämningsbidrag.

Anslagsbehovet är i viss mån beroende av hur väl det ordinarie systemet fungerar och av andra särskilda omständigheter som kan variera mellan åren. Jag anser att bedömningar i dessa frågor liksom hittills bör göras år från år. Jag tillstyrker KEU:s förslag att sista dag för ansökan flyttas till den 31 mars, då arbetet med den kommunalekonomiska flerårsplaneringen har kommit längre och då man således bättre kan överblicka det kommande budgetåret.

2.7.11 Inomregional skatteutjämning

KEU 76 konstaterar att det i varje fall i något län skulle kunna finnas skäl för en inomregional skatteutjämning. Ordinarie bidrag enligt det statliga skatteutjämningsystemet bör enligt KEU:s mening utgå oberoende av om inomregional skatteutjämning förekommer eller ej. Utredningen betonar att en inomregional utjämning inte bör utformas så att de skillnader i statlig skattekraftsgaranti som kan föreligga mellan kommunerna neutraliseras. Mot bakgrund av att regeringen en kort tid dessförinnan hade lagt fram en proposition (prop. 1977/78: 48) om skatteutjämning i Stockholms läns landstingskommun ansåg sig inte KEU 76 ha anledning att lägga något preciserat förslag om inomregional skatteutjämning. KEU 76 förordar att man avvaktar erfarenheterna av den försöksvisa lagstiftning som gäller för Stockholms län innan man tar ställning till den inomregionala skatteutjämnningen i ett något längre perspektiv.

Tankarna på en inomregional skatteutjämning som komplement till ett statligt riksomfattande skatteutjämningsystem möts med stor skepsis hos remissinstanserna. Flertalet som uttalar sig i denna fråga, antingen motsätter sig helt ett allmänt genomförande av inomregional skatteutjämning eller uttalar starka betänkligheter mot ett sådant system. Endast några remissinstanser är klart positiva. Nästan samtliga dessa återfinns i Stockholms län. Många remissinstanser ifrågasätter om inte en sådan bidragsgivning kan rubba relationerna landstingskommun — kommun. Farhågor uttalas för att landstingskommunerna skulle kunna bli ett slags överkommuner, vilket allvarligt skulle inkräkta på den kommunala självstyrelsen.

Stockholms läns landstingskommun har beslutat att genomföra inomregional skatteutjämning fr. o. m. år 1979. Det inomregionala skatteutjämningsystemet för år 1979 bygger på en jämförelse mellan varje kommuns skattekraft och länets medelskattekraft. I skattekraften ingår det ordinarie statliga skatteutjämningsbidraget men däremot inte even-

tuella extra skatteutjämningsbidrag, eftersom effekten av sistnämnda bidrag då skulle förtas. Kommunernas skattekraft justeras dock med hänsyn till underskott i förvärvskälla, inkomststruktur och socialhjälpkostnader. Stockholms läns landstingskommun garanterar kommunerna i länet en skattekraft som utgör viss bestämd andel av länets medelskatte kraft.

Jag delar KEU:s uppfattning att erfarenheterna från den verksamhet som med stöd av lagen (1977: 1094) om skatteutjämning i Stockholms läns landstingskommun får bedrivas under åren 1978—1981 bör avvaktas innan ställning tas till den inomregionala skatteutjämnings på längre sikt.

2.8 Statskommunala bostadsbidrag och kommunala bostadstillägg till folkpension

Det finns betydande skillnader mellan de kommunala bostadstilläggen till folkpension (KBT) och de statskommunala bostadsbidragen till övriga hushåll. Fr. o. m. år 1978 har en viss samordning mellan systemen skett genom att statskommunalt bostadsbidrag kan utgå även till folkpensionärer utan barn om kommunen har beslutat det. Statskommunalt bostadsbidrag utgår om reglerna för detta ger ett gynnsammare utfall än reglerna för KBT. Till de pensionärer som uppbär KBT utgår det statskommunala bostadsbidraget i form av utfyllnadsbidrag.

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna uttalade sig i sitt slutbetänkande (SOU 1975: 51—52) för att en samordning på sikt skulle ske mellan KBT och de statskommunala bostadsbidragen. Liknande önskemål har framförts i riksdagen. Enligt direktiven till KEU 76 skulle utredningen bl. a. pröva kostnadsfördelningen mellan stat och kommun vad gäller den framtida finansieringen av kostnaderna för KBT.

Mot denna bakgrund har KEU 76 övervägt vilka möjligheter till ökad samordning som skulle kunna föreligga mellan systemen för KBT och de statskommunala bostadsbidragen. Med hänsyn till tekniska svårigheter och svårbedömbara kompensations- och finansieringsfrågor bedömer utredningen att en fullständig samordning av regelsystemen för KBT och de statskommunala bostadsbidragen kräver ytterligare utredning. En sådan utredning anser KEU 76 inte ligga inom ramen för det egna utredningsarbetet.

Ett stort antal remissinstanser finner — liksom KEU 76 — det angeläget att på sikt nå en mer fullständig eller total samordning mellan reglerna för KBT och de statskommunala bostadsbidragen. Inte heller jag anser det f. n. möjligt att få till stånd en fullständig samordning av reglerna för de båda bostadsbidragssystemen. Jag vill här peka på vissa tekniska svårigheter vid en samordning. KEU 76 visar att en samordning mellan systemen, som innebär att det införs en nedre hyresgräns

för KBT motsvarande den som finns för de statskommunala bostadsbidragen samt kompensation till pensionärerna genom höjning av grundpension eller pensionstillskott, leder till kostnadshöjningar i storleksordningen 3—5 miljarder kr. Förklaringen till de mycket stora kostnadsökningarna är att det vid införandet av en undre hyresgräns för bostadsstödet inte skulle vara möjligt att avgränsa kompensationen för detta enbart till de pensionärer som uppbär KBT. Höjningen av grundpensionen och även höjningen av pensionstillskotten skulle således komma många pensionärer till godo som på grund av inkomstprövningen m. m. inte erhåller KBT enligt de nuvarande reglerna. En samordning av inkomstprövnings- och reduceringsregler försvåras också av att beskattningen av pensionärer och inkomsttagare i aktiv ålder i vissa inkomstlägen skiljer sig åt på grund av pensionärernas extra avdrag för nedsatt skatteförmåga. Vidare baseras inkomstprövningen för de statskommunala bostadsbidragen på den taxerade inkomsten två år före bidragsåret medan KBT-systemets inkomstprövningsregler utgår från beräknad inkomst under bidragsåret. En annan svårighet är att de nuvarande förmögenhetsreglerna vid prövningen av KBT och de statskommunala bostadsbidragen skiljer sig åt.

Jag anser att en mera fullständig samordning av de två bostadsbidragssystemen bör eftersträvas på sikt. Jag kommer därför att ta initiativ till att en interdepartemental arbetsgrupp tillsätts med uppgift att utreda de tekniska förutsättningarna att inom en rimlig kostnadsram samordna systemen. Vissa ändringar i bidragssystemen kan dock göras redan nu. Dessa bör utformas så att de inte minskar möjligheterna till samordning i framtiden. Cheferna för social- och bostadsdepartementen kommer senare i dag att mer i detalj redovisa dessa förändringar.

Bostadsbidragen väger tungt i den kommunala budgeten. Det är därför önskvärt att kostnaderna snarast möjligt kan beaktas i skatteutjämningsystemet. En förutsättning för att kommunernas nettokostnader för KBT på ett rättvist sätt skall kunna utjämnas i skatteutjämningsystemet är emellertid att enhetliga regler gäller för bidraget.

Reglerna för KBT har i vissa delar fastställts av statsmakterna. Det gäller bl. a. inkomstprövningsreglerna. Kommunerna bestämmer dock själva om bidragskonstruktion och beloppsnivå för KBT. Till följd av olika ekonomiska och strukturella förutsättningar samt i viss mån olika prioriteringar har därför KBT-nivåerna kommit att variera mellan kommunerna.

KEU 76 föreslår att en lagstadgad miniminivå för kommunala bostadstillägg till folkpension införs. Det är enligt utredningen önskvärt att KBT i olika kommuner utgår efter mer enhetliga regler än f. n. Enhetliga regler är också en förutsättning för att kommunernas kostnader för KBT skall kunna utjämnas via skatteutjämningsystemet. Utredningen förordar en samordning mellan KBT och de statskommunala bostadsbi-

dragen dels vad gäller nivån för den övre hyresgränsen i systemen, dels beträffande statsbidragsprocenten. Enligt KEU:s förslag bör som lagstadgad miniminivå införas en övre hyresgräns i KBT-systemet på 600 kr. per månad för ensamstående och 700 kr. per månad för makar. Dessa nivåer överensstämde med dåvarande övre hyresgränser för hushåll utan barn för statskommunala bostadsbidrag. Statsbidrag bör enligt KEU 76 utgå med 40 % till både KBT och statskommunala bostadsbidrag. Merkostnaden för de kommuner som i nuläget har en lägre KBT-nivå än den föreslagna beräknas till sammanlagt ca 300 milj. kr. Med ett 40-procentigt statsbidrag till bostadsbidragen faller denna merkostnad på staten.

Det är från rättvisesynpunkt önskvärt att skillnaderna mellan kommunerna vad avser konstruktion och beloppsnivå för de kommunala bostadstilläggen till folkpension utjämnas. Vissa smärre förändringar bör dock vidtas i KEU:s förslag. Chefen för socialdepartementet kommer senare att närmare redogöra för de åtgärder inom KBT-systemet som nu bör genomföras. Ändringarna i förhållande till KEU:s förslag har i praktiken ringa betydelse. Syftet är att ingen ny skillnad skall införas mellan KBT och de statskommunala bostadsbidragen. De nya regler som föreslås för KBT är att betrakta som en provisorisk lösning i avvaktan på att förutsättningar föreligger för en ytterligare samordning av de båda bostadsbidragssystemen.

Chefen för bostadsdepartementet har i årets budgetproposition föreslagit höjda övre hyresgränser för de statskommunala bostadsbidragen fr. o. m. år 1980. Dessa gränser bör gälla även för KBT. Statsbidrag bör utgå för kommunernas KBT-kostnader upp till den övre hyresgränsen under förutsättning att oducerat KBT täcker 80—100 % av bostadskostnaderna inom hyresgränsen.

Med en samordning av de två bostadsbidragssystemen ökar naturligtvis behovet av att en gemensam lösning väljs för fördelningen av finansieringsbördan mellan stat och kommun. F. n. svarar staten för 72 % av kostnaderna för de statskommunala bostadsbidragen mot endast 10—15 % av KBT-kostnaderna. I likhet med KEU 76 förordar jag att samma statsbidragsandel bör gälla för de båda systemen. Enligt utredningens förslag sätts statsbidragsandelen till 40 %. Procentsatsen har beräknats utifrån 1977 års förhållanden och är avpassad så att staten tar på sig den merkostnad som de enhetliga reglerna orsakar kommunerna totalt sett. Med hänsyn till att den föreslagna övre hyresgränsen för år 1980 är högre än i det förslag som låg till grund för KEU:s kostnadsalkyler och att inkomster, hyror, kommunernas KBT-nivåer m. m. också har förändrats under denna period har riksförsäkringsverket och bostadsstyrelsen tagit fram ett aktuellt underlagsmaterial.

De nuvarande kostnaderna för ifrågavarande bostadsbidrag för staten och kommunerna uppgår till totalt ca 4 390 milj. kr. per år. Fördel-

ningen av kostnaderna på resp. bidragssystem och huvudman framgår av följande uppställning.

Statens och kommunernas kostnader för statskommunala bostadsbidrag och KBT enligt nuvarande regler.

Milj. kr.

	Staten	Kommunerna	Totalt
Statskommunala bostads- bidrag	1 410	550	1 960
KBT	310	2 120	2 430
Summa	1 720	2 670	4 390

Anm. Beräkningen grundas på läget i slutet av år 1978. Kostnader för KBT överstigande 700/800 kr. per månad har ej medräknats och inte heller kostnader för statskommunala bostadsbidrag till folkpensionärer. De senare kostnaderna uppgår endast till ca 28 milj. kr.

Merkostnader för att införa den föreslagna övre hyresgränsen i KBT-systemet kan beräknas till ca 240 milj. kr. om kommunerna väljer att låta KBT täcka 80 % av bostadskostnaden utöver tidigare KBT-grundande bostadskostnad. Statsbidrag skulle då behöva utgå med drygt 42 % till KBT och de statskommunala bostadsbidragen för att ge kommunerna samma totala kostnader för bostadsbidragen som enligt nuvarande regler. Om samtliga kommuner däremot ger KBT till 100 % av bostadskostnaden upp till den övre hyresgränsen beräknas merkostnaden för de förordade enhetliga KBT-reglerna bli ca 300 milj. kr. I detta alternativ krävs ett statsbidrag till KBT och statskommunala bostadsbidrag på 43 % för att inte kommunernas totala nettokostnader för KBT och statskommunala bostadsbidrag skall öka.

Det är naturligtvis inte möjligt att nu förutsäga vilken KBT-grundande andel av bostadskostnaderna som kommunerna genomsnittligt kommer att välja fr. o. m. år 1980. För att garantera att merkostnaderna för reformen inte skall belasta den kommunala sektorn torde ett statsbidrag om 42,5 % till de statsbidragsberättigade kostnaderna för KBT och de statskommunala bostadsbidragen vara till fyllest. Jag är emellertid beredd att förorda ett statsbidrag till dessa bostadsbidragskostnader med 43 %. Därmed har en viss säkerhetsmarginal för kommunernas del lagts in i kalkylen, dels i fråga om osäkerheter i beräkningsunderlaget, dels vad gäller den framtida utvecklingen.

Flera kommuner framhåller att utvecklingen på sikt kan innebära att kostnaderna för KBT relativt sett ökar långsammare än kostnaderna för de statskommunala bostadsbidragen allteftersom fler pensionärer får fullt utbyggd ATP. Därmed skulle kommunernas andel av kostnaderna för bostadsbidragen successivt komma att öka jämfört med om de nuvarande finansieringsreglerna skulle ha gällt oförändrade.

Den statsbidragssats som jag har föreslagit för bostadsbidragen är avsedd att lämna kostnadsfördelningen mellan stat och kommun oförändrad vad avser den statsbidragsgrundande andelen av bostadskostnaderna. Den framtida fördelningen av dessa kostnader mellan stat och kommun bör följas och kunna beaktas i samband med de årliga överläggningarna.

Jag vill i detta sammanhang betona att fördelningen av nettokostnaderna för bostadsbidragen mellan enskilda kommuner naturligtvis kan komma att förändras genom den förordade reformen. Omfördelningar mellan kommunerna begränsas emellertid genom att hänsyn tas till nettokostnaderna för KBT och statskommunala bostadsbidrag i skatteutjämningen.

Effekterna för de kommuner som har en så hög egen skattekraft att de även i fortsättningen kommer att ligga utanför skatteutjämnings-systemet beror på hur kommunernas kostnader för bostadsbidragen fördelar sig på KBT och statskommunala bostadsbidrag. Detta är i sin tur avhängigt av bl. a. ålderssammansättningen i kommunen. De kommuner som har relativt höga kostnader för KBT vinner på omläggningen medan kommuner där statskommunala bostadsbidrag dominerar kan komma att missgynnas. KEU:s kalkyler visade att förslaget för Stockholms, Göteborgs och Malmös del beräknas leda till lägre kostnader motsvarande 25 à 30 öre/skr. i utdebitering. För övriga kommuner utanför skatteutjämningsystemet varierade resultatet mellan 22 öre/skr. i ökad utdebitering och 27 öre/skr. i sänkt utdebitering. Vad som här sagts om effekterna för kommuner utanför skatteutjämningsystemet gäller även i viss utsträckning för ett mindre antal kommuner i landets norra delar som får skatteutjämningsbidrag och som skyddas av de föreslagna spärr-reglerna i skatteutjämningsystemet.

Utjämningsen av kostnaderna för bostadsbidrag föreslås ske efter kommunernas faktiska nettokostnad för bostadsbidrag tidigare år. För de statskommunala bostadsbidragen bör härvid endast beaktas nettokostnader för bostadsbidrag som ligger inom de hyresgränser som är statsbidragsgrundande. I KBT-systemet bör den kommunala nettokostnaden för KBT upp till den föreslagna övre hyresgränsen utjämnas. Om kommunen ger KBT för bostadskostnader som överstiger den övre hyresgränsen skall dessa överskjutande kostnader inte beaktas vid skatteutjämningsen.

För att kommunerna totalt sett inte skall drabbas av ökade kostnader måste genomförandet av de ändrade statsbidragsbestämmelserna för de statskommunala bostadsbidragen och KBT samordnas tidsmässigt för kommunernas del. Som närmare kommer att redovisas av chefen för socialdepartementet påverkar de nya KBT-reglerna direkt riks-försäkringsverkets utbetalningar under år 1980. Däremot påverkas inte kommunernas ekonomi förrän år 1981, eftersom avräkningen av KBT-kostnaderna mot kommunalskattemedlen sker med ett års eftersläpning. Re-

duktionen av statsbidragsprocenten för de statskommunala bostadsbidragen bör därför inte ske förrän år 1981. Därmed påverkas kommunernas ekonomi inte alls år 1980 av de ändrade reglerna för bostadsbidragen.

Övergångsvis måste utjämningen av nettokostnaderna för bostadsbidragen i skatteutjämningen ske med hjälp av vissa schabloner. Detta beror bl. a. på att utjämningen måste ske i efterhand när de faktiska nettokostnaderna för ett visst år är kända.

Nettokostnaderna för KBT kan beaktas vid skatteutjämningen tidigast år 1981, eftersom utjämningen måste grundas på de enhetliga regler som nu föreslås bli införda år 1980. KBT-utbetalningarna för hela år 1980 är emellertid inte kända då åldersstrukturfaktorn för år 1981 beräknas i mitten av år 1980. Vid beräkningen av åldersstrukturfaktorn måste därför för år 1981 göras en uppskattning av KBT-utbetalningarna för år 1980 avseende bostadskostnader upp till den övre hyresgränsen. Skattningen får göras utifrån utbetalningarna för några månader under första halvåret 1980. Vid beräkningen av kommunernas nettokostnader för år 1981 måste de statsbidragsgrundande KBT-utbetalningarna reduceras med utgående statsbidrag, dvs. 43 %. Fr. o. m. år 1982 kan utjämningen av KBT baseras på de faktiska utbetalningarna två år tidigare efter reduktion för utgående statsbidrag.

Kommunernas nettokostnader för de statskommunala bostadsbidragen kan däremot beaktas redan fr. o. m. år 1980. Utjämningen detta år baseras på 1978 års faktiska nettokostnad. Detta är den senaste faktiska årskostnad som föreligger när 1980 års skatteutjämningsbidrag fastställs. År 1981 baseras kostnaderna på 1979 års kommunala nettokostnader. Genom att statsbidragsprocenten sänks från 72 till 43 % år 1981 måste dock 1979 års kommunala nettokostnader räknas upp med faktorn 2,04 för att man skall få en rättvisande nivå vid utjämningen av kostnaderna mellan kommunerna. Denna faktor är kvoten mellan kommunernas andel av kostnaderna för de statskommunala bostadsbidragen enligt förslaget (57 %) och andelen enligt nu gällande regler (28 %). På motsvarande sätt sker utjämningen år 1982 efter 1980 års nettokostnader uppräknade med faktorn 2,04. Fr. o. m. år 1983 kan utjämningen av kostnaderna för de statskommunala bostadsbidragen ske utan korrektionsfaktor. Utjämningen baseras fr. o. m. detta år på de kommunala nettokostnaderna två år tidigare.

2.9 Bidragsförskott m. m.

Bidragsförskott till barn till ensamstående förälder m. m. administreras fr. o. m. den 1 oktober 1977 av försäkringskassorna. Tidigare betalade kommunerna ut bidragsförskotten och erhöll statsbidrag till 75 % av nettokostnaderna i efterskott. Kostnadsfördelningen mellan staten och

kommunerna har i princip behållits oförändrad vid den administrativa omläggningen. Kommunerna betalar därför i dag ett bidrag till staten varigenom de även efter omläggningen svarar för 25 % av nettokostnaderna för bidragsförskotten och administrationskostnaderna. Bidraget uppgår f. n. till ca 200 milj. kr. per år.

KEU 76 förordar att det kommunala bidraget till bidragsförskotten slopas. Nuvarande konstruktion är orationell och innebär en administrativ belastning. Utredningen anser att förslaget bör aktualiseras i en andra etapp som genomförs när ytterligare statliga insatser utöver de högst prioriterade bedöms möjliga. Många remissinstanser uttalar sig dock för att den kommunala ersättningen för bidragsförskotten avvecklas redan i etapp 1, dvs. samtidigt med de av KEU 76 högst prioriterade åtgärderna.

Jag delar uppfattningen att nuvarande konstruktion för finansiering av bidragsförskotten innebär klara administrativa olägenheter. Med hänsyn till den belastning på statsbudgeten som de av mig tidigare i dag föreslagna reformerna ger, är jag emellertid inte beredd att föreslå att det kommunala bidraget till bidragsförskotten slopas om inte denna åtgärd kombineras med andra som medför minskade statsutgifter. Jag har därvid funnit det lämpligt att koppla samman ett slopande av kommunernas ersättning för bidragsförskotten med frågan om en eventuell förlängning av det särskilda bidrag till kommuner och landstingskommuner om ca 980 milj. kr. som utgår under år 1979.

Det särskilda bidraget är ett resultat av överenskommelsen mellan regeringen och de båda kommunförbunden i juni 1978. Bidraget har utformats så att de har viss skatteutjämnande effekt. Överenskommelsen innebär att kommuner och landstingskommuner får ett tillägg på två procentenheter av medelskatekraften till nuvarande skattekraftsgaranti under år 1979. För att de kommuner och landstingskommuner som ligger utanför skatteutjämnningen också skall få ett visst stöd, gäller att bidraget skall utgå med lägst 45 kr. per invånare. Till de landstingsfria kommunerna utgår bidraget med lägst 90 kr. per invånare. För de kommuner och landstingskommuner som får bidrag enligt regeln om visst belopp per invånare utgår totalt ca 280 milj. kr.

Jag har tidigare vid min behandling av skatteutjämnningen framhållit att det är naturligt att de ca 700 milj. kr. av det särskilda bidraget som går till kommuner och landstingskommuner inom skatteutjämnningssystemet avräknas mot den höjning av skatteutjämningsbidragen som nu genomförs. Genom den spärregel som införs tillförsäkras kommuner och landstingskommuner år 1980 en skattekraft som är minst en halv procentenhet högre än den garanterade skattekraften år 1979 enligt ordinarie skatteutjämningsbidrag och särskilt bidrag. Förstärkningen av skatteutjämningsbidragen ger dock ingen kompensation till de kommuner och landstingskommuner som år 1979 får bidrag enligt 45-kronors-

regeln och som hamnar utanför skatteutjämningen även efter genomförandet av skatteutjämningsreformen. Som jag strax skall redovisa kommer emellertid slopadet av kommunernas ersättningar till staten för bidragsförskotten att ge en budgetförstärkning för dessa kommuner.

Jag föreslår mot denna bakgrund att det särskilda bidraget inte förnyas år 1980 till kommunerna. Samtidigt avvecklas kommunernas ersättning till staten för bidragsförskotten från den 1 januari 1980. Till de landstingskommuner och landstingsfria kommuner som inte erhåller skatteutjämningsbidrag år 1980 förordar jag att ett nytt särskilt bidrag övergångsvis införs för år 1980 om 45 kr. per invånare.

För de kommuner som ingår i skatteutjämningsystemet innebär den föreslagna "kvittningen" en ren inkomstförstärkning motsvarande den bortfallande ersättningen för bidragsförskotten. Kommunerna utanför skatteutjämningen får däremot ett smärre inkomstbortfall. För de ca 25 kommuner som kommer att ligga utanför skatteutjämningen år 1980 kan intäktsbortfallet beräknas komma att variera mellan ca 5 kr. per invånare för Huddinge och Nacka och drygt 34 kr. per invånare för Danderyds kommun. Genomsnittligt för kommunerna är intäktsbortfallet ca 16: 50 per invånare. Uttryckt på annat sätt uppgår inkomstbortfallet som högst till 11 öre/skr. I dessa kalkyler har för de landstingsfria kommunerna ett bidrag om endast 45 kr. per invånare tagits med vid "kvittningen". Återstående del av det särskilda bidraget, dvs. 45 kr. per invånare, får anses hänförbart till sådana åtaganden som normalt faller på en landstingskommun.

Landstingskommunerna och de landstingsfria kommunerna, i vad avser den landstingskommunala delen av verksamheten, berörs inte av den slopade ersättningen för bidragsförskotten. Övergångsvis bör därför som jag nyss har nämnt ett särskilt bidrag om 45 kr. per invånare utgå till de landstingskommuner och landstingsfria kommuner som inte uppbär

Kostnad för förslaget jämfört med särskilt bidrag om 45 kr./inv.
(milj. kr.)

	Kommuner	Landstingskommuner	Totalt
Slopad ersättning för bidragsförskott år 1980	200		200
Särskilt bidrag om 45 kr./inv. år 1980	30	70	100
Summa år 1980	230	70	300
Avgår särskilt bidrag om 45 kr./inv. år 1979	—180	—100	—280
Förändring till år 1980	+ 50	— 30	+ 20

Anm. I beloppen för särskilt bidrag år 1979 har även beaktats bidrag om 90 kr./inv. till de landstingsfria kommunerna.

skatteutjämningsbidrag. För år 1980 kan detta beräknas bli aktuellt för Malmö och Göteborgs kommuner, Stockholms läns landstingskommun samt eventuellt någon ytterligare landstingskommun.

Mina förslag i detta avsnitt kan för år 1980 beräknas ge en finansiell merbelastning för staten på ca 20 milj. kr. Detta anser jag dock vara en rimlig kostnad för möjligheten att redan fr. o. m. år 1980 kunna genomföra förenklingen avseende bidragsförskotten.

Chefen för socialdepartementet kommer senare i dag att redovisa de författnings- och anslagsfrågor som hänger samman med slopandet av den kommunala ersättningen för bidragsförskotten.

2.10 Förenklad beräkning av det kommunala skatteunderlaget

KEU 76 har haft till uppgift att pröva möjligheterna att förbättra överblicken över kommunernas och landstingskommunernas skatteunderlag. Å ena sidan gäller f. n. att ett flertal skattepliktiga förmåner, t. ex. sjukpenning, föräldrapenning, arbetslöshetsersättning och vissa utbildningsbidrag, inte inräknas i det kommunala skatteunderlaget. Å andra sidan ger vissa allmänna statsbidrag ett tillskott av skatteunderlag till den kommunala sektorn. Jag syftar på skattebortfallsbidragen och den kompensation som utbetalas till kommunerna m. fl. i anledning av 1974 års skattereform. I förenklings- och rationaliseringssyfte föreslår KEU 76 att dessa bidrag slopas och att kommuner och landstingskommuner i stället tillförs skatteunderlaget från de beskattade förmåner som f. n. inte inräknas i det kommunala skatteunderlaget.

Enligt utredningens kalkyler skulle förenklingen medföra en ökad kostnad för staten på ca 2 000 milj. kr. år 1980. Denna kostnad beräknas öka och uppgå till ca 3 300 milj. kr. år 1985. För att minska nettobelastningen på statsbudgeten föreslog utredningen att ytterligare två allmänna statsbidrag skulle slopas, nämligen dels det särskilda bidraget om 122 milj. kr. som infördes år 1973 som en kompensation för riksdagens beslut om den ändrade finansieringen av skatteomläggningen detta år, dels det generella statliga bidraget till kommuner och landstingskommuner som år 1978 uppgick till 720 milj. kr. Utredningen förordar att denna kvittning av ett stort antal penningströmmar mellan staten och kommunsektorn genomförs så snart det anses samhällsekonomiskt möjligt. Vad gäller effekterna för enskilda kommuner och landstingskommuner gör KEU 76 den bedömningen att ingen torde förlora på omläggningen om den genomförs efter år 1979. För huvuddelen av kommunerna och landstingskommunerna bör den föreslagna kvittningen i stället ge betydande merintäkter.

Remissinstanserna tillstyrker över lag KEU:s förslag. Positiva är RRV, riksskatteverket och samtliga länsstyrelser som yttrar sig över förslaget. Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, samtliga lands-

tingskommuner som yttrar sig i frågan samt det dominerande antalet kommuner tillstyrker också omläggningen. Sex kommuner anför att förslaget för deras del innebär minskade inkomster. Ett par kommuner instämmer i att beskattade förmåner bör räknas in i det kommunala skatteunderlaget men anser inte att detta bör kopplas till slopandet av vissa allmänna kompensationsbidrag. RRV menar däremot att utbytet av penningströmmarna bör ske så att staten inte förlorar på omläggningen. En mellanskillnad bör enligt RRV kunna regleras genom andra statsbidrag som kommuner och landstingskommuner får. Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet understryker att det får anses riktigt att den kommunalskatt som påförs de beskattade förmånerna också tillförs kommuner och landstingskommuner.

Remissinstanserna framhåller liksom KEU 76 att nuvarande regler har betydande nackdelar. Framför allt är de administrativt betungande men dessutom har kommunerna inte någon reell möjlighet att kontrollera skatteunderlaget. Omläggningen skulle innebära betydande förenklingar. Flera remissinstanser, däribland riksskatteverket, anser att den förenklade beräkningen bör genomföras snarast.

Även jag delar utredningens uppfattning att det är angeläget att förenkla reglerna för beräkning av det kommunala skatteunderlaget. Emellertid är förutsättningarna för KEU:s förslag nu delvis andra. Det särskilda bidraget på 122 milj. kr. och det generella bidraget som år 1978 uppgick till 720 milj. kr. har för år 1979 ersatts av ett särskilt bidrag med viss skatteutjämnande effekt. Som jag tidigare har nämnt kommer detta särskilda bidrag till största delen att avräknas mot kostnaderna för skatteutjämningsreformen. En sådan avräkning ter sig naturlig mot bakgrund av att det särskilda bidraget har en viss skatteutjämnande effekt. De justeringar av KEU:s förslag som jag har föreslagit innebär att samtliga kommuner och landstingskommuner som ingår i skatteutjämnningen kommer fr. o. m. år 1981 att tillförsäkras en skattekraft som är minst en procentenhet högre än den skattekraft som garanteras år 1979 i form av ordinarie skatteutjämningsbidrag och särskilt bidrag. Resterande del av bidraget skall, som jag också har nämnt, balansera effekten på statsbudgeten av att kommunernas ersättning till staten för bidragsförskotten slopas.

En avräkning av det särskilda bidraget för år 1979 mot kostnaderna för en förenklad kommunal skatteunderlagsberäkning är mot denna bakgrund inte aktuell. Härmed kommer statens nettokostnader för den förenklade skatteunderlagsberäkningen att bli betydligt större än i KEU:s kalkyler. Enligt nu aktuella beräkningar kommer kostnaderna för staten för att slopa de två skattebortfallsbidragen och att samtidigt tillföra kommuner och landstingskommuner skatteunderlaget från de beskattade förmånerna att uppgå till ca 2 300 milj. kr. om förändringen genomförs år 1980. År 1985 kommer kostnaderna att ha ökat till ca

3 800 milj. kr. I rådande statsfinansiella läge är det inte möjligt att vid sidan av mitt förslag om betydligt ökade bidrag via skatteutjämningsstyret fr. o. m. år 1980 samtidigt tillföra kommuner och landstingskommuner ytterligare 2—3 miljarder kr.

I detta läge måste man välja att uppskjuta reformen på obestämd tid eller att försöka finna någon annan balanserande post än de som KEU 76 har kunnat pröva. Man får emellertid räkna med att ett uppskov snarare ökar än minskar svårigheterna eftersom skillnaden mellan det skatteunderlag som avser beskattade förmåner och det skatteunderlag kommuner och landstingskommuner tillförs via skattebortfallsbidraget samt kompensationen för 1974 års reform växer för varje år. Att en kvittning mellan dessa skatteunderlag innebär en successivt växande överföring från staten till kommunsektorn är oundvikligt, men det avgörande problemet ligger i den kraftiga statsfinansiella engångspåfrestningen just vid övergången. Genom en samordning med de reformer i inkomstbeskattningen som jag kommer att föreslå regeringen senare denna dag är det dock enligt min mening möjligt att här finna en tillfredsställande lösning.

Principen för denna lösning är att grundavdraget vid den kommunala inkomsttaxeringen ökas samtidigt som den av staten finansierade särskilda skattereduktionen minskas. Härigenom minskar det kommunala skatteunderlaget, medan statens skatteinkomster ökar. Om skattereduktionen minskas med ett blopp som motsvarar värdet av det ökade kommunala grundavdraget vid den för riket genomsnittliga utdebiteringen, uppnår man inom ramen för ett oförändrat totalt inkomstskatteuttag en överföring från kommunsektorn till staten. Den sammanlagda statliga och kommunala skatten förblir i princip opåverkad också för de enskilda skattskyldiga, med avvikelser om maximalt ca 60 kr. som beror på utdebiteringsskillnader kommunerna och landstingskommunerna emellan. Därvid gäller att det blir en sänkning för dem som har en utdebitering över genomsnittet och en höjning för dem där utdebiteringen är lägre än genomsnittligt.

De närmare detaljerna i dessa ändringar, liksom de åtgärder som bör vidtas i fråga om den statliga taxeringen, redovisar jag snare denna dag i samband med de övriga inkomstskattereformerna. Här begränsar jag mig till att redogöra för konsekvenserna för det kommunala skatteunderlagets utveckling. Mitt förslag innebär i detta avseende att grundavdraget vid den kommunala taxeringen ökas från 4 500 kr. till 6 000 kr. Kommunerna och landstingskommunerna tillförs samtidigt skatteunderlaget från de beskattade förmånerna, medan skattebortfallsbidraget och kompensationen för 1974 års skattereform avskaffas. Det kommunala skatteunderlaget kommer därefter att utgöras av de totala beskattningsbara inkomsterna enligt de nya reglerna, utan avdrag eller andra tillägg än som följer av skatteutjämningsstyret.

Den beräknade förändringen av kommunernas skatteunderlag vid en omläggning i enlighet med det förslag jag nyss har redogjort för vid senast kända taxering och ett antal år framåt framgår av följande uppställning.

Skatteunderlagets förändring enligt förslaget för samtliga kommuner vid 1978—1984 års taxeringar (milj. kr.)

Taxeringsår	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1. Taxeringsutfall med nuvarande regler	211 742	233 950	255 494	276 245	298 582	322 608	348 384
2. Beskattade förmåner	13 630	16 534	17 798	19 202	20 752	22 079	23 493
3. Kompensationsunderlag för 1974 års reform	7 131	8 639	9 788	10 683	11 450	12 146	12 780
4. Underlag för skattebortfallsbidrag	1 630	858	405	160	50	12	1
5. "Eget" skatteunderlag enligt nuvarande regler (1—2+3+4)	206 873	226 913	247 889	267 886	289 330	312 687	337 672
6. Skatteunderlagsbortfall vid grundavdrag 6 000 kr.	(8 119)	(8 310)	(8 430)	8 505	8 580	8 655	8 730
7. "Eget" skatteunderlag enligt förslaget (1—6)	(203 623)	(225 640)	247 064	267 740	290 002	313 953	339 654
8. Ändring genom förslaget (7—5)	(-3 250)	(-1 273)	(-825)	-146	+672	+1 266	+1 982
9. Procentuell ändring	(-1,57)	(-0,56)	(-0,33)	-0,05	+0,23	+0,40	+0,59

Första gången nya bestämmelser om grundavdrag och skattereduktion kan tillämpas blir vid 1981 års taxering, som avser inkomståret 1980. Som framgår av uppställningen beräknas det föreslagna utbytet gå jämnt ut detta år, så att skatteunderlaget för kommunsektorn blir praktiskt taget exakt lika stort enligt de nya reglerna som enligt de nu gällande. Därefter medför utvecklingen ett successivt växande tillskott för kommunkollektivet, eftersom den införda avdragsposten i form av höjt grundavdrag växer endast mycket långsamt.

Om nya regler för det kommunala skatteunderlaget börjar tillämpas vid 1981 års taxering påverkas kommunernas och landstingskommunernas inkomster fr. o. m. år 1982. Förändringen i överföringen från staten gentemot dagens system blir dock helt obetydlig detta år. Sedan sker en successiv ökning och reformen kan år 1985 beräknas innebära en merkostnad för staten om ca 1 000 milj. kr. i form av ökade utbetalningar av kommunalskattemedel och den sekundära effekten av att skatteutjämningsbidragen ökar när den genomsnittliga skattekraften stiger. I sammanhanget vill jag erinra om att KEU 76 föreslår att den nya skatteunderlagsberäkningen de två första åren skall tillämpas endast i fråga om förskotten av kommunalskattemedel. Syftet med denna avvikelse från de gängse reglerna är att undvika den dubbla effekt som normalt följer under de två åren efter en skatteunderlagsförändring. I KEU:s förslag skulle överföringen till kommunsektorn bli stor redan från bör-

jan och en speciallösning är angelägen för att minska belastningen på statsbudgeten. Eftersom förändringen genom mitt förslag blir så liten de första åren bortfaller detta motiv och normala regler bör kunna tillämpas från början.

Vad jag hittills har sagt gäller förslagets verkningar för kommunkollektivet som helhet. Då garantinivåerna i skatteutjämningsystemet är uttryckta i procent av medelskattkraften kommer emellertid effekten för det stora flertalet kommuner och landstingskommuner att bli exakt densamma. För dessa kommer förslaget att ge i stort sett oförändrade inkomster år 1982 och därefter en successivt växande fördel jämfört med dagens regler. Endast för det begränsade antal kommuner och landstingskommuner som även efter utbyggnaden av skatteutjämningsen står utanför detta system kan ett annat resultat uppstå. Avvikelsen kan gå såväl i positiv som negativ riktning, dvs. förslaget kan vid övergången i en del fall ge upphov till en viss ökning och i andra fall en viss minskning av skatteinkomsterna jämfört med nuvarande regler. Förändringarna blir dock i samtliga fall små. I ett enda fall pekar beräkningarna på en skatteunderlagsminskning vid 1981 års taxering som överstiger 2 % och i ytterligare sex fall på en minskning mellan 1 och 2 %. Tre kommuner skulle få en ökning av skatteunderlaget med mer än 1 % och i övrigt skulle ändringarna i positiv eller negativ riktning understiga 1 %. Eftersom det här genomgående är fråga om kommuner eller landstingskommuner med hög egen skattkraft anser jag att de mindre avvikelser i negativ riktning som således kan uppstå i ett begränsat antal fall inte bör få hindra en reform som allmänt sett får anses önskvärd. Jag vill också betona att utvecklingen för alla kommuner och landstingskommuner blir positiv, dvs. att skatteinkomsterna i varje fall efter några år blir större än enligt nuvarande regler.

Sammanfattningsvis föreslår jag alltså att kommuner och landstingskommuner med början vid 1981 års taxering tillförs det skatteunderlag från beskattade förmåner där skatten i dag i sin helhet tillfaller staten. Med verkan från samma tidpunkt skall skattebortfallsbidraget från 1970 års skattereform och kompensationsbidraget för 1974 års skattereform upphöra. Samtidigt höjs grundavdraget vid den kommunala inkomsttaxeringen från 4 500 kr. till 6 000 kr.

De förslag till lagändringar, som aktualiseras av den av mig här förordade förenklingen av det kommunala skatteunderlaget m. m., kommer jag att redovisa senare denna dag i samband med förslag om vissa ändringar i inkomstbeskattningen m. m.

2.11 Specialdestinerade statsbidrag

KEU 76 framhåller att syftet med den nuvarande statsbidragsgivningen till kommuner och landstingskommuner i första hand är att

- ge ett allmänt finansiellt stöd
- utjämna skillnader i servicenivå och utdebiteringsbehov
- stimulera utbyggnaden av viss kommunal service
- ge stöd av konjunktur- och arbetsmarknadspolitiska skäl.

I de fall syftet med statsbidragsgivningen är att ge ett allmänt finansiellt stöd finns det enligt KEU 76 inte skäl att bevara nuvarande system med en rad speciella statsbidrag till kommuner och landstingskommuner. Detta allmänna syfte kan likaväl nås genom allmänna statsbidrag. KEU 76 finner inte heller att de speciella bidragen i någon större utsträckning leder till en utjämning av skillnader i servicenivå och skattesats. I detta avseende är skatteutjämningsystemet klart att föredra. Utredningen förordar därför att ett antal speciella statsbidrag avvecklas och de medel som frigörs bör enligt förslaget föras över till skatteutjämningsystemet.

Om däremot syftet är att stimulera utbyggnaden av vissa kommunala tjänster eller att stödja kommunerna och landstingskommunerna som ett led i konjunktur- och arbetsmarknadspolitiken, anser KEU 76 att det finns skäl för en fortsatt specialdestinerad statsbidragsgivning. I sin genomgång av de speciella bidragen finner utredningen därutöver att vissa ytterligare skäl föreligger för att bibehålla en del av de nuvarande bidragen.

KEU 76 konstaterar att det normalt inte bör komma i fråga att införa nya speciella statsbidrag liksom inte heller att räkna upp de nuvarande speciella bidragen utöver vad en följsamhet till pris- och volymutvecklingen kräver. Utredningen framhåller att restriktivitet med statsbidrag av stimulanskaraktär är en förutsättning för att en dämpning av den kommunala utgiftsexpansionen skall komma till stånd. Förbättringar av skatteutjämnningen prioriteras av KEU 76 framför nya eller höjda speciella bidrag.

Ett stort antal remissinstanser anser att KEU:s förslag att slopa vissa speciella statsbidrag och i stället tillföra kommunerna och landstingskommunerna medel i mer generella former är ett steg i rätt riktning. RRV framhåller att det statliga stödet i första hand bör utgå som ett allmänt skatteutjämningsbidrag. RRV finner att många bidrag är förenade med höga administrationskostnader för såväl utbetalande statliga myndigheter som för kommuner och landstingskommuner. Många statsbidragsbestämmelser innebär enligt RRV en ineffektiv resursanvändning och onödig statlig detaljreglering av kommuner och landstingskommuner. RRV anser att man utöver KEU:s förslag bör överväga att slopa ytterligare sex bidrag. Även statskontoret anser att utredningen borde ha gått längre på den inslagna vägen och föreslagit avskaffande av ytterligare statsbidrag och förenklningar i ytterligare ett antal fall. Socialstyrelsen menar att ett generellt skatteutjämningsbidrag som tar hänsyn till

sociala faktorer är att föredra både i jämförelse med specialdestinerade bidrag och allmänna bidrag som baseras på kommunernas nettokostnader för den sociala verksamheten.

Landstingsförbundet anför att de specialdestinerade bidragen till landstingskommunerna i huvudsak har rensats bort med undantag för avtalsbidragen och vissa skolbidrag. Förbundet tillstyrker förslaget med hänsyn till att bidragsbeloppen är relativt små och att administrationen blir enklare. Svenska kommunförbundet biträder också KEU:s förslag. Om intäktsbortfallet för kommunerna i undantagsfall vållar problem anser förbundet i likhet med KEU 76 att kompensation bör ges i form av extra skatteutjämningsbidrag.

SACO/SR delar KEU:s principiella syn att antalet speciella bidrag bör minska men finner det nödvändigt att staten även i framtiden ger direkta bidrag i syfte att stimulera och trygga utbyggnaden av viktiga serviceområden. Denna senare synpunkt delas av flera remissinstanser, bl. a. kulturrådet och handikapporganisationerna.

Jag kan för egen del instämma i de grundläggande principer för statsbidragsgivningen till kommuner och landstingskommuner som KEU 76 och det stora flertalet remissinstanser förordar. En successiv förskjutning av tyngdpunkten i statsbidragsgivningen bör ske. Skatteutjämningsbidraget bör därvid svara för en ökad andel på de speciella statsbidragens bekostnad. KEU:s förslag att slopa ett antal speciella statsbidrag och överföra de frigjorda medlen till skatteutjämningsystemet finner jag således av många skäl vara värt att biträda.

För det första ser jag en sådan utveckling som ett naturligt led i prioriteringen av en förbättrad skatteutjämnings. De kraftiga förstärkningar av skatteutjämningsystemet som jag i det föregående har förordat bör därför till en mindre del finansieras genom att ett antal speciella statsbidrag avvecklas. För det andra delar jag den uppfattningen som bl. a. utredningen och RRV redovisar, nämligen att en minskning av antalet speciella bidrag bör leda till att den omfattande administration som statsbidragsgivningen totalt sett medför kan reduceras. Regeringen förbereder f. n. en särskild proposition om skall behandla förslag till att minska den statliga byråkratin. Jag anser att ett slopande av vissa specialdestinerade statsbidrag är ett verksamt sätt att minska byråkrati och krångel såväl för staten som för kommuner och landstingskommuner. För det tredje vill jag peka på att många av de speciella statsbidragen är förenade med en detaljerad reglering av den bidragsberättade verksamheten. Jag har redan tidigare (avsnitt 2.1) särskilt betonat att översynen av statsbidragen och avvecklingen av vissa specialdestinerade bidrag är ett viktigt led i arbetet med att minska statskontrollen och den statliga detaljregleringen. Jag erinrade där också om att statskontrollkommittén ser över de specialdestinerade bidragen för att åstadkomma förenklingar och ta bort onödiga detaljföreskrifter.

En förskjutning i statsbidragsgivningen från specialdestinerade bidrag till skatteutjämningsbidrag bör också som KEU 76 konstaterar leda till att ansvaret för prioriteringar mellan olika kommunala verksamheter i ökad grad kommer att åvila de kommunala beslutsinstanserna. De speciella bidragen har en styrande effekt i detta avseende som också kan innebära risk för snedvridande effekter. Vissa kommunala verksamheter med statligt stöd kan ges företräde framför andra lika angelägna uppgifter som inte är statsbidragsberättigade. En minskad specialdestinerad bidragsgivning bör därmed öka förutsättningarna för att den kommunala servicen anpassas till lokala förhållanden och prioriteringar.

Enligt både utredningen och många remissinstanser finns det emellertid anledning att även i fortsättningen stimulera utbyggnaden av angelägen kommunal verksamhet via specialdestinerade bidrag. Jag delar denna uppfattning. Statsmakterna måste ha möjlighet att ge bidrag till viss verksamhet, exempelvis den kommunala barnomsorgen, i de fall mycket starka skäl att stimulera utbyggnaden av verksamheten bedöms föreligga. Jag vill dock liksom utredningen betona att stor restriktivitet bör iakttas i fråga om bidrag av stimulanskaraktär. Flera skäl kan anföras för detta. Jag har i det föregående (avsnitt 2.2) uttalat att den kommunala verksamhetens volymutveckling måste dämpas. En alltför omfattande bidragsgivning av stimulansskäl är inte förenlig med detta synsätt. Vidare utgör stimulansbidragen som jag nyss har nämnt instrument för att påverka de kommunala prioriteringarna, vilket innebär att de bör utnyttjas med försiktighet och endast när de allmänna skälen härför är mycket starka.

KEU 76 föreslår att stimulansbidragen omprövas regelbundet, t. ex. vart femte år. Huvuddelen av remissinstanserna tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran. Även jag delar denna uppfattning, eftersom bidragens stimulerande effekt kan beräknas avta när verksamheten har byggts ut och övergått till att vara en permanent del i kommunernas och landstingskommunernas utbud av service. Det är svårt att fastställa bestämda regler för omprövningen av stimulansbidragen. Det bör ankomma på regeringen att årligen i budgetarbetet göra en sådan prövning.

Som exempel på bidrag som bör omprövas på sikt och då överföras till skatteutjämningsystemet nämner utredningen bl. a. bidragen till social hemhjälp och färdtjänst. Bidragen kan enligt KEU 76 av stimulansskäl behöva vara kvar ytterligare en tid. Eftersom vissa kommuner kommer att ligga utanför skatteutjämnningen även i fortsättningen skulle dessa kommuner också gå miste om det statliga stödet om ifrågavarande bidrag skulle avvecklas. Chefen för socialdepartementet uttalar i prop. 1978/79: 100 (bil. 8 s. 65) att det fortfarande finns skäl att bibehålla en bidragsgivning till dessa verksamheter. Bidragen bör dock omprövas med vissa mellanrum.

I den allmänna debatten förs då och då fram förslag om att införa allmänna driftbidrag till vissa kommunala verksamheter, t. ex. socialvården. Jag delar helt de synpunkter som bl. a KEU 76 och socialstyrelsen anför. En bidragsgivning via skatteutjämningsystemet är klart att föredra framför allmänna driftbidrag till vissa sektorer. Dels möjliggör skatteutjämningsbidragen en angelägen utjämning mellan kommunerna resp. landstingskommunerna, dels undviker man de svårigheter att på lämpligt sätt avgränsa kostnaderna för den bidragsberättigade verksamheten som skulle uppstå med allmänna sektorbidrag.

Den kraftiga förbättring av skatteutjämningsystemet som jag har förordat kombinerat med en avveckling av vissa speciella statsbidrag kommer naturligtvis att leda till en viss omfördelning av det statliga stödet mellan enskilda kommuner och landstingskommuner. Huvuddelen av kommunerna får ett ökat stöd, men vissa kommuner, främst kommuner utanför skatteutjämningsystemet, kan komma att förlora på omläggningen. KEU 76 föreslår att avvecklingen av statsbidragen skall kunna beaktas vid prövningen av extra skatteutjämningsbidrag. Även flera remissinstanser, bl. a. Svenska kommunförbundet, betonar detta. Jag har i det föregående (avsnitt 2.7) uttalat att också jag finner detta vara lämpligt. Vid prövningen av extra skatteutjämningsbidrag till en kommun bör hänsyn således kunna tas till effekterna av att vissa speciella bidrag slopas.

Jag har tidigare redovisat min syn på prioriteringen mellan olika statliga åtgärder som innebär överföring av ökade resurser till kommuner och landstingskommuner. Liksom utredningen finner jag att ökade bidrag i första hand bör ges via skatteutjämningsystemet och inte i form av nya eller förstärkta specialdestinerade bidrag. Nya speciella bidrag till kommuner och landstingskommuner bör således enligt min mening införas endast i undantagsfall. Jag övergår nu till att redovisa mina ställningstaganden till vilka speciella bidrag som bör upphöra.

Utredningen har granskat ett femtiotal av de nuvarande drygt 60 speciella bidragen till kommuner och landstingskommuner. KEU 76 förordar att nio bidrag slopas helt och delar av ytterligare sex bidrag upphör. Därmed skulle speciella bidrag till ett sammanlagt belopp av 240 milj. kr. i 1977/78 års budgeterade värden avvecklas.

De bidrag som enligt KEU 76 helt kan slopas är bidragen till borgerlig medling, ferievistelse för barn, familjerådgivning, anordnande av institutioner för psykiskt utvecklingsstörda (vårdhem/elevhem), kommunernas skattekontroll, bostäder för lärare inom det obligatoriska skolväsendet, inrättande av elevhem inom det allmänna skolväsendet samt undervisningsmateriel inom gymnasieskolan.

Utredningen föreslår att följande bidrag delvis upphör, nämligen bidragen till skyddsympning (ersättning för engångsmateriel), ersättning till kommunerna för utbetald socialhjälp till icke svenska medborgare,

svenska och finska zigenare samt renskötande samer, administration av de kommunala nykterhetsnämnderna, anläggningsstöd till idrotten (exkl. riksanläggningar) och åtgärder för fritidsbåtstrafiken, ersättning för skogsbrandsläckning och katastrofbränder samt kommunal beredskap (planrevision).

Vidare föreslog KEU 76 att bidraget till semesterhem skulle upphöra. Detta bidrag har avvecklats fr. o. m. den 1 juli 1978 (prop. 1977/78: 100 bil. 8, SoU 1977/78: 25, rskr 1977/78: 188).

Jag delar i huvudsak KEU:s uppfattning och de skäl som utredningen anför för att t. v. bibehålla huvuddelen av de granskade bidragen. Jag finner det emellertid motiverat att gå något längre än KEU 76 och förordar att ytterligare ett antal bidrag slopas. I några fall kan jag däremot inte biträda KEU:s förslag till avveckling. Vidare förordar jag vissa modifieringar i de avgränsningar KEU 76 gör i fråga om bidrag som delvis bör upphöra. De bedömningar jag nu kommer att redovisa har gjorts i samråd med berörda statsråd. Lagändringar, anslagsfrågor m. m. i samband med ett slopande av bidragen behandlas i resp. statsråds anföranden. I det följande kommenterar jag de avvikelser i förhållande till KEU:s förslag som enligt min mening bör göras.

Staten bidrar till den förebyggande hälso- och sjukvården dels genom statsbidrag till engångsmateriel avsett för *skyddsympningar* och vissa ersättningar till dem som utför ympningarna, dels med avgiftsfri vaccin från statens bakteriologiska laboratorium (SBL). Skyddsympningar är ett verksamt sätt att minska sjukvårdskostnaderna. Med undantag av vissa polioympningar sker den löpande skyddsympningsverksamheten inom den offentliga hälso- och sjukvården samt skolhälsovården. KEU 76 föreslår att statsbidraget till engångsmateriel slopas. Utredningen behandlar däremot inte frågorna om ersättning till ympare och avgiftsfri vaccin från SBL. Jag anser att även ersättningen till vissa polioympare, resekostnader m. m. samt den statliga subventionen av vaccin bör upphöra. Detta kommer att medföra merkostnader för kommuner och landstingskommuner med ca 27,6 milj. kr. för helt år i förhållande till KEU:s förslag.

KEU 76 förordar att bidragen till de kommunala *nykterhetsnämndernas* administrationskostnader slopas men att bidragen till förebyggande och eftervårdande åtgärder, alkoholpolikliniker och vårdcentraler för narkotikamissbrukare behålls. Socialutredningen (SOU 1977: 40) går något längre än KEU 76 och föreslår att bidragen till förebyggande och eftervårdande åtgärder också bör upphöra. Jag är beredd att gå ytterligare ett steg. Samma skäl som KEU 76 anför för slopande av administrationsbidraget kan nämligen anföras även vad beträffar bidragen till förebyggande och eftervårdande åtgärder, alkoholpolikliniker, vårdcentraler för narkotikamissbrukare och försöksverksamhet med nytillkommande alkoholpolikliniker. Insatserna för missbrukare bör normalt vara

en kommunal angelägenhet och delar av denna verksamhet bör inte särbehandlas i bidragshänseende. Samtliga dessa bidrag bör således slopas. Merbelastningen för kommunerna kan för helt år beräknas till ca 76,7 milj. kr. i förhållande till KEU:s förslag.

Jag anser att statsbidragen till kommunernas kostnader för *ersättning till lärare för förrättning, tjänsteresa, flyttningskostnader och vissa sjukvårdskostnader* enligt förordningen (1962: 696) om bestridande av vissa kostnader på skolväsendets område bör slopas. Statens kostnader för dessa bidrag uppgår under budgetåret 1978/79 till ca 6,4 milj. kr. Bidraget är administrativt mycket tungarbetat och SÖ uppskattar administrationskostnaderna till ca 10 % av beviljade bidrag. Utvecklingen går nu mot mer schabloniserade statsbidrag på grundskolans område. Då dessa bidrag inte är ekonomiskt betydelsefulla för kommunerna, inte går att schablonisera och är administrativt besvärliga och inte heller har någon stimulanseffekt anser jag att bidragen bör upphöra. Lärarnas rätt till ersättning påverkas inte av att statsbidraget upphör.

KEU 76 föreslår att investeringsbidragen till *elevhem* inom det allmänna skolväsendet skall upphöra. Jag kan inte biträda KEU:s förslag i denna del. Liksom flera remissinstanser finner jag att detta bidrag är betydelsefullt för det fåtal kommuner som kan behöva finansiera uppförandet av nya elevhem. Det gäller främst vissa glesbygdskommuner samt kommuner med skolor som har hela landet som upptagningsområde. Bidraget bör således kvarstå men bidragsreglerna bör göras enhetliga för samtliga skolformer inom det allmänna skolväsendet.

KEU 76 föreslår också att bidrag till första uppsättningen stadigvarande *undervisningsmateriel inom gymnasieskolan* skall upphöra. Flerparten av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget är tveksamma eller avvisande. I första hand uttalas farhågor för kommunernas möjligheter och vilja att inrätta nya yrkeslinjer om bidrag inte utgår till undervisningsmateriel. Jag delar dessa farhågor och anser att den del av bidraget som avser yrkesinriktade studievägar m. m. bör vara kvar liksom även bidraget till naturvetenskaplig och 4-årig teknisk linje. För övriga teoretiska linjer bör bidraget slopas.

Jag vill i detta sammanhang även ta upp frågan om bidrag till *audivisuell utrustning och inventarier i teknikverkstad* vid ny- eller ombyggnad av grundskola. Bidrag till audivisuell utrustning kan även utgå för jordbruksutbildning. KEU 76 behandlar inte dessa bidrag. Bidragen är emellertid små och administrationen förhållandevis krånglig. Dessa bidrag bör därför slopas. Merkostnaderna för kommunerna blir ca 3 milj. kr. för helt år.

Kommunerna får f. n. bidrag till investeringar i *avloppsreningsverk*. KEU 76 anser att detta bidrag skall fortsätta att utgå. RRV förordar emellertid att bidraget skall upphöra. Bidraget till avloppsreningsverk har tidigare haft en påtaglig stimulanseffekt. Jag anser emellertid att bi-

draget numera har mist sin stimulerande effekt då kommunerna på grund av miljövårdskrav är ålagda att bygga avloppsreningsverk som motsvarar kraven för högsta bidragsprocent. Nuvarande bidrag till avloppsreningsverk kan därför avvecklas. I detta fall bör man dock medge en viss övergångstid så att kommunerna kan anpassa planeringen efter de nya förutsättningarna. Bidrag enligt nuvarande regler bör därför kunna utgå för investeringar som igångsätts under år 1980. Fr. o. m. den 1 januari 1981 bör denna bidragsmöjlighet upphöra.

Inom ramen för anslaget till anläggningsstöd till idrotten utgår även bidrag till *åtgärder för fritidsbåttrafiken*. KEU 76 föreslår att även detta bidrag slopas. Detta förslag bereds inom regeringskansliet tillsammans med förslagen från fritidsbåttutredningen. Chefen för jordbruksdepartementet återkommer i denna fråga.

Vad beträffar ersättning för verksamhet vid *räddningstjänst* m. m. föreslår KEU 76 att bidragen till skogsbrandsläckning och katastrofbränder skall upphöra och att det s. k. tröskelbeloppet vid oljebekämpning höjs från 3 000 kr. till 20 000 kr. Jag anser att regeringens möjligheter att ge bidrag till kommunerna vid annat nödläge (t. ex. katastrofbränder inom bebyggelse) bör finnas kvar. Vidare bör tröskelbeloppet vid oljebekämpning endast räknas upp till 5 000 kr. I övrigt biträder jag KEU:s förslag.

Jag sammanfattar förslagen angående avveckling av specialdestinerade bidrag i följande uppställning.

(milj. kr.)

Bidrag	Helårskostnad för kommuner och/eller landstingskommuner
Borgerlig medling	0,2
Ferievistelse för barn	4,0
Familjerådgivning	0,6
Skyddsympning	28,2
Ersättning till kommunerna för utbetald socialhjälp till vissa grupper	70,0
Kommunala nykterhetsvårdsnämnder m. m.	191,9
Anordnande av institutioner för psykiskt utvecklingsstörda	13,0
Kommunalt anställda taxeringsrevisorer	0,5
Lärares resor och flyttning m.m.	6,4
Undervisningsmateriel inom gymnasieskolan	1,0
Bostäder för lärare	0,02
Audisiveell utrustning och inventarier i teknikverkstad	3,0
Anläggningsstöd till idrotten	5,0
Ersättning för verksamhet vid räddningstjänst	1,0
Kommunal beredskap (planrevision)	0,2
Summa	325,0

Kommuner och landstingskommuner beräknas således få ökade kostnader om totalt ca 325 milj. kr. Därav faller nära 285 milj. kr på kom-

munerna. Jag förordar att huvuddelen av bidragen upphör fr. o. m. den 1 januari 1980, dvs. samtidigt som första etappen av skatteutjämningsreformen föreslås bli genomförd. På grund av att vissa bidrag utbetalas med eftersläpning beräknas effekterna för kommuner och landstingskommuner begränsas till knappt 50 milj. kr. år 1980. Utöver de i uppställningen angivna bidragen tillkommer fr. o. m. år 1981 effekterna av en avveckling av bidraget till investeringar i kommunala avloppsreningsverk.

Slopadet av de speciella statsbidragen innebär, som jag tidigare har nämnt, att den statliga och kommunala administrationen förenklas. För att dessa administrativa vinster skall kunna uppnås relativt snabbt anser jag att sista dag för ansökan om statsbidrag bör fastställas i tillämpliga fall. I de fall där statlig myndighet har möjlighet att ge dispens i fråga om sista ansökningsdag bör denna dispensrätt överföras till regeringen. Regeringen får sedermera efter föredragning av vederbörande statsråd utfärda de författningsföreskrifter som behövs.

Jag vill i detta sammanhang ta upp ytterligare några frågor. KEU 76 föreslår att ändrade utbetalningsregler för grundskolebidraget genomförs i en tredje etapp. Nuvarande utbetalningsregler innebär att förskott utgår med 90 % av slutligt fastställt bidrag för föregående läsår. Slutavräkning sker på hösten efter läsårets slut. I samband med slutregleringen utbetalas bidrag till ATP och övriga socialförsäkringsavgifter. Enligt KEU 76 bör förskottet beräknas på löpande års skolorganisation med 90 alternativt 100 %. Utredningen föreslår vidare att förskott bör utgå till avgiftsbidragen. De remissinstanser som uttalar sig i frågan tillstyrker i allmänhet eller lämnar förslaget utan erinran. Skrivelser angående ändrade utbetalningsregler har också inkommit till regeringen från Svenska kommunförbundet och från skolstyrelserna i Göteborg, Malmö och Stockholm.

En aktuell beräkning visar att KEU:s förslag om förskott med 90 % på löpande års skolorganisation och förskott med 90 % på föregående års avgiftsbidrag skulle leda till en merbelastning av engångskaraktär på statsbudgeten om ca 1 500 milj. kr. Jag delar KEU:s bedömning att förslaget att grunda förskotten på läsårets faktiska organisation skulle innebära att huvuddelen av variationerna i eftersläpningen mellan kommunerna elimineras. Jag ser i och för sig detta som värdefullt. Jag har emellerid i det föregående prioriterat en reform av skatteutjämningsystemet. Att därutöver belasta statsfinanserna med reformkostnader av den här aktuella storleksordningen är inte möjligt. Jag är därför inte nu beredd att föreslå några förändringar i utbetalningsreglerna för grundskolebidraget.

I skrivelserna från Svenska kommunförbundet och från skolstyrelserna i Göteborg, Malmö och Stockholm samt i en skrivelse från Göteborgs kommunstyrelse krävs även höjda statsbidrag till kommunernas

kostnader för arbetsgivaravgifter på lärarnas löner. Ett avsteg från de principer som nu ligger till grund för denna statsbidragsgivning skulle leda till stora årliga merkostnader för staten. Av samma skäl som beträffande utbetalningsreglerna för grundskolebidraget kan jag därför inte tillstyrka framställningarna i denna del.

Ytterligare en fråga med anknytning till grundskolebidraget bör behandlas i detta sammanhang. I sin egenskap av huvudman för skolväsendet har kommunerna samma arbetsgivaransvar beträffande kommunalt anställda lärare som beträffande övriga arbetstagare i kommunens tjänst (jfr UbU 1973: 44 s. 5, rskr 1973: 311). Kommunerna måste därför, såsom Svenska kommunförbundet i yttrande över 1969 års personalvårdsutredning har uttalat, sörja för erforderliga personalvårdsinsatser även för lärarpersonalen.

Riksdagen har beslutat om ett nytt statsbidrag till grundskolan (prop. 1977/78: 85, UbU 1977/78: 21, rskr 1977/78: 260). Därvid uttalade utbildningsutskottet bl. a. att inga principiella hinder torde föreligga att täcka arbetsvårdsåtgärder och omplaceringar för lärare och skolledare via det s. k. tilläggsbidraget som är en del av det nya statsbidraget till grundskolan. Detta förutsätter dock enligt utskottet att bidragsschablonen höjs samtidigt som möjligheten att utnyttja anslaget Lönekostnader vid viss omskolning och omplacering under åttonde huvudtiteln begränsas i motsvarande mån. Från detta senare anslag bekostas i dag viss arbetsvårdsverksamhet för bl. a. lärare. Enligt utskottet krävs överläggningar mellan staten och Svenska kommunförbundet. SÖ har med anledning av riksdagens uttalande fått i uppdrag att efter samråd med statens personalnämnd och överläggningar med Svenska kommunförbundet inkomma med förslag till bestämmelser i den aktuella frågan. SÖ har i skrivelse den 15 november 1978 inkommit med förslag till bestämmelser i anledning av uppdraget. Både SÖ och Svenska kommunförbundet ställer sig tveksamma till att tilläggsbidraget skulle nyttjas för att täcka vissa kostnader för omplaceringsåtgärder för lärare. De kommuner som utnyttjar det särskilda löneanslaget i större utsträckning än vad som svarar mot en schabloniserad andel av bidraget kan komma att uppleva det föreslagna systemet som en försämring och minska sina insatser. Mot bakgrund av vad SÖ och Svenska kommunförbundet har anfört finner jag i samråd med statsråden Rodhe och Wahlberg det motiverat att även alternativa förslag till finansieringen av arbetsvårdsåtgärder för lärare övervägs. Resultatet av dessa överväganden kommer att redovisas vid ett senare tillfälle.

2.12 Utbetalning av kommunalskattemedel

Med nuvarande regelsystem svarar staten för uppbörden av preliminär inkomstskatt. Denna preliminärskatt innefattar även skatt till kom-

muner och landstingskommuner. Dessa erhåller för varje kalenderår förskott grundat på senast kända taxering och den kommunala skattesats som har bestämts för kalenderåret. När taxeringsresultatet föreligger sker slutavräkning, varvid saldot mellan slutligt debiterade belopp och uppburna förskott tillgodoräknas kommuner och landstingskommuner eller statsverket allteftersom förskotten understiger eller överstiger de slutligt debiterade beloppen. Eftersom taxeringsresultatet föreligger först under senare hälften av året efter inkomståret blir följden att förändringar i skatteunderlaget påverkar de kommunala skatteinkomsterna först med två års fördröjning.

När skatteunderlaget ökar, vilket är det normala, medför detta system att beräkningen av förskott utgår från ett lägre skatteunderlag än det som används vid uträkning av den slutliga skatten. En eftersläpning i utbetalningen av kommunalskattemedel till kommuner och landstingskommuner har därför uppstått. Det är dock inte effekterna för den kommunala likviditeten utan snarast utbetalningssystemets samhällsekonomiska verkningar som enligt KEU 76 får betraktas som det allvarligaste problemet. Under år med hög inflationstakt tvingas kommuner och landstingskommuner finansiera sina utgifter, som direkt påverkas av höjda priser och löner, med skatteinkomster som grundas på skatteunderlaget två år tidigare. Detta leder till ett tryck uppåt på de kommunala skattesatserna. Samtidigt kan eftersläpningen enligt utredningen medföra ett finansiellt överutrymme under år med avtagande inflationstakt, som då kan utnyttjas för en volymmässig expansion.

KEU 76 har övervägt vissa generellt verkande metoder att komma till rätta med de problem eftersläpningen ger upphov till. Utredningen finner att en uppräknig av förskottsutbetalningarna enligt likartade grunder som sker vid debiteringen av preliminära arbetsgivaravgifter skulle bidra till att minska variationerna i eftersläpningens storlek. Förskottet av kommunalskattemedel skulle således med denna metod grundas på skatteunderlaget enligt senaste taxering uppräknat med hänsyn till en prognos för skatteunderlagsförändringen under de två följande inkomståren.

Remissinstanserna är över lag ense om att det är angeläget att minska eftersläpningen. Konjunkturinstitutet (KI) uttrycker emellertid farhågor för att förändrade utbetalningsregler i vissa konjunktursituationer skulle kunna leda till en mindre lämplig konjunkturanpassning av den kommunala utvecklingen. Institutet konstaterar att nuvarande utbetalningssystem under 1960-talet snarast haft en stabiliserande inverkan på konjunkturförloppet. Inkomstutvecklingen i samhällsekonomin anslöt under 1960-talet tämligen nära till en fyraårscykel, där två år av förhållandevis stark tillväxt i inkomstunderlaget följdes av två år av förhållandevis svag tillväxt. I den mån kommunernas och landstingskommunernas utgifter genom utbetalningssystemet påverkas i återhållande riktning un-

der expansiva konjunkturfaser och i expansiv riktning under recessiva konjunkturfaser är inverkan härav konjunkturutjämnande. Enligt KI har dock utvecklingen under 1970-talet i vissa hänseenden rubbat tidigare förutsättningar med avseende på utbetalningssystemets samhälls-ekonomiska verkningar. Det är inte uteslutet att den utveckling som inletts under 1970-talet kan ha inneburit en viss rubbning i periodiciteten i det reala konjunkturförloppet. KI konstaterar att det är tänkbart att rubbningen skulle kunna tillta och rentav få en sådan karaktär att de inbyggda konjunkturreffekterna hos utbetalningssystemet blir destabiliserande. Enligt institutet kan utbetalningssystemets konjunkturreffekter inte betraktas som tillräckligt klarlagda.

Det är även min uppfattning att konjunktur- och prisutvecklingen under 1970-talet i kombination med den tvååriga eftersläpningen i kommunalskatteutbetalningarna kan ha verkat pådrivande på höjningen av de kommunala skattesatserna.

Från kommunal likviditetssynpunkt är det ett naturligt intresse att minska eftersläpningen i utbetalningarna. Som KEU 76 framhåller är det emellertid inte i första hand den trendmässiga eftersläpningen som motiverar en reform, utan snarare de samhällsekonomiska effekterna av stora variationer i eftersläpningens storlek mellan åren. KEU 76 har därvid främst betonat att utbetalningssystemet leder till ett tryck uppåt på den kommunala utdebiteringen. I likhet med utredningen anser jag att detta är ett allvarligt problem. I viss mån torde dock effekten på de kommunala skattesatserna kunna bemästras genom en väl utbyggd långsiktig planering inom kommuner och landstingskommuner. En sådan planering bör kunna fungera som ett effektivt styrsystem för den kommunala utbyggnaden och leda till en jämnare volymexpansion. Kommuner och landstingskommuner som ett visst år genom utbetalningssystemet får ett finansiellt överutrymme bör göra avsättningar för framtida behov i stället för att utnyttja överutrymmet för en volymexpansion utöver den ursprungligen planerade. Här måste de kommunala beslutsfattarna känna ett ansvar för samhälls ekonomin och inte låta en kortsiktigt gynnsam finansiell situation binda kommuner och landstingskommuner till en alltför hög utgiftsnivå.

En annan aspekt på utbetalningssystemets samhälls ekonomiska verkningar är dess konjunkturreffekter. Jag delar härvidlag KI:s uppfattning att dessa inte har blivit tillräckligt belysta av utredningen. Den kommunala sektorn har genom sin starka tillväxt kommit att få allt större betydelse för konjunkturpolitiken. En anpassning av kommunalskatteutbetalningarna till den förväntade skatteunderlagstillväxten torde i allmänhet medföra att den kommunala sektorn under en expansiv fas i samhälls ekonomin också får större tillskott till de kommunala inkomsterna. Motsatsen kommer att gälla under en recession. Som KEU 76 framhåller kan ett sådant system väntas ha en återhållande effekt på höjning-

arna av utdebiteringen. Det är däremot mera osäkert om det föreslagna systemet har några fördelar ur konjunkturpolitisk synvinkel. Å andra sidan är det relativt svårt att uttala sig också om det nuvarande utbetalningssystemets konjunkturreffekter under 1970-talet. Konjunkturmönstret har varit betydligt mera oregelbundet än under 1960-talet, vilket har inneburit att utbetalningsreglerna för kommunalskattemedlen under vissa år snarast kan ha verkat destabiliserande.

KEU 76 visar att en omläggning av förskottsberäkningen så att förskotten jämfört med dagens regler räknas upp med en faktor som tar hänsyn till skatteunderlagets beräknade tillväxt skulle kräva en ökad statlig utbetalning av i storleksordningen 8 miljarder kr. per år under de två genomförandeåren. Utredningen konstaterar att det inte är realistiskt att räkna med en sådan kraftigt ökad belastning av statsbudgeten under en tvåårsperiod. För att klara av de finansiella problem som uppstår i samband med övergången anvisar KEU 76 två möjligheter. Antingen räknas förskotten upp långsamt under 10—15 år (metod 1) eller genomförs en engångsreform som innebär att man under en tvåårsperiod ersätter slutavräkningen av kommunalskattemedel med ett förhöjt förskott av motsvarande storlek (metod 2). KEU:s metod 2 innebär i praktiken en avskrivning av kommunernas och landstingskommunernas fordran på staten i form av två års eftersläpning av kommunalskattemedel. Denna fordran skjuts med nuvarande utbetalningsregler hela tiden framåt i tiden. Den har därför egentligen ingen praktisk betydelse för den kommunala ekonomin. Förskotten skulle därefter enligt båda metoderna räknas upp jämfört med dagens regler på något sätt som tar hänsyn till skatteunderlagets beräknade tillväxt.

Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet och TCO liksom flera länsstyrelser, kommuner och landstingskommuner förordar att beslut i denna fråga bör föregås av överläggningar mellan regeringen och kommunförbunden. Landstingsförbundet anser att det finns en del att vinna på KEU:s metod 2, eftersom den snabbt skulle kunna ge resultat. Enligt RRV bör utbetalningsreglerna ändras endast om kommuner och landstingskommuner accepterar en kvittning av slutavräkningen mot en uppräknings av förskotten med exakt samma belopp. Bland remissinstanserna i övrigt skiftar uppfattningen om vilken av KEU:s två metoder som är att föredra.

Enligt min mening har KEU:s metod 1, som innebär en successiv uppräknings av förskotten under 10—15 år, flera nackdelar. För det första dröjer det alldeles för länge innan syftet med omläggningen uppnås, dvs. innan förskotten kan inflationsanpassas. För det andra förutsätter metoden ökade statliga medelsöverföringar till kommunerna och landstingskommunerna redan från omläggningens första år. Storleken på medelstillskotten är beroende av hur snabbt förskotten räknas upp. Att välja metod 1 som ett sätt att föra över ökade resurser till kommunerna

och landstingskommunerna är knappast lämpligt. Skatteutjämningen bör i så fall prioriteras. Metod 1 bör därför inte komma i fråga.

KEU:s metod 2, som innebär att slutavräkningen under en tvåårsperiod ersätts av förhöjt förskott, är betydligt intressantare. Den stora fördelen är att man redan det tredje året efter genomförandet kan räkna upp förskotten utifrån antaganden om förväntad skatteunderlagstillväxt. På sikt innebär den föreslagna uppräkningsfaktorn av förskotten en snabbare medelsöverföring till kommuner och landstingskommuner. I och med att skatteunderlagets tillväxt i absoluta tal ökar år från år kommer uppräkningsfaktorn av förskotten i normalfallet att vara större än de slutavräkningsposter som kommunerna och landstingskommunerna går miste om. Storleken på denna ökade medelsöverföring till kommunerna och landstingskommunerna kommer naturligtvis att variera över åren beroende på skatteunderlagets ökningstakt och den uppräkningsfaktor för förskotten som varje år skulle fastställas. Trendmässigt kan den ökade belastningen på statsbudgeten emellertid beräknas till minst 2 miljarder kr. per år i 1980 års prisläge.

En omläggning av kommunalskatteutbetalningarna enligt KEU:s metod 2 skulle således innebära att de totala utbetalningarna av kommunalskattemedel under första och andra året efter omläggningen blir oförändrade jämfört med nuvarande regler. Utfallet för de tredje och fjärde åren efter omläggningen är svårare att beräkna. Det avgörande är skatteunderlagstillväxten under de båda föregående åren som bestämmer den slutliga kommunalskatten dessa år. Skillnaden mellan slutlig skatt för det första året efter omläggningen och det genom den slopade slutavräkningen förhöjda förskottet för samma år bestämmer slutavräkningens storlek för det tredje året osv. Fr. o. m. det femte året skulle de årliga utbetalningarna till kommuner och landstingskommuner helt följa de nya reglerna. Som jag har nämnt beräknas det innebära en trendmässig ökning med i storleksordningen 2 miljarder kr. per år jämfört med nuvarande utbetalningssystem.

Jag vill även nämna vissa frågor som rör fastställandet av uppräkningsfaktorn. Besluten om uppräkningsfaktorns storlek skulle i viss utsträckning ge regeringen nya möjligheter att styra resursöverföringen till kommuner och landstingskommuner. Uppräkningsfaktorns storlek skulle därigenom kunna bli ett nytt inslag i överläggningarna mellan regeringen och kommunförbunden. Det bör dock påpekas att möjligheterna att styra resursöverföringen via uppräkningsfaktorn begränsas av att förskottet för visst år regleras genom slutavräkning två år senare. Frågor om tidpunkt och handläggningsordning för fastställandet av uppräkningsfaktorn behöver enligt min mening övervägas ytterligare.

KEU 76 har i sin prioritering av föreslagna reformer placerat ändrade regler för utbetalning av kommunalskattemedel bland de reformer som bör genomföras på längre sikt om ytterligare statliga överföringar

till den kommunala sektorn skulle bli aktuella. I samma prioritetsklass placerar utredningen en allmän höjning av grundgarantin i skatteutjämningsssystemet. RRV liksom ett trettiotal kommuner anser dock att förslaget om förändrade utbetalningsregler bör ges högre prioritet än i KEU:s förslag. Svenska kommunförbundets åtta sydsvenska länsavdelningar och ett femtiotal kommuner anser att en höjning av grundgarantin i skatteutjämningsssystemet bör genomföras före en ändring av utbetalningsreglerna för kommunalskattemedlen. Merparten av remissinstanserna har dock inte uttalat några erinringar mot KEU:s förslag att föra ändrade regler för kommunalskatteutbetalningarna till de åtgärder som kan komma att aktualiseras först på längre sikt.

1978 års långtidsutredning och den senaste statliga långtidsbudgeten visar att utrymmet för nya statliga kostnadsåtaganden är mycket begränsat. I årets finansplan har jag konstaterat att det är nödvändigt att finanspolitiken inriktas så att en utveckling som präglas av balanserad tillväxt inte äventyras. För budgetpolitiken betyder detta att en stark restriktivitet i fråga om utgifter måste iakttas. Jag har i det föregående föreslagit en kraftig uppräkningsbidragen. En bindning därutöver för åtaganden på några års sikt i den storleksordning som ändrade utbetalningsregler för kommunalskattemedlen skulle innebära är inte möjlig. Som jag tidigare har framhållit behöver dessutom konjunkturreflekterna av det nuvarande och det av KEU 76 föreslagna utbetalningssystemet ytterligare övervägas. Utbetalningssystemets effekter på skattesatser och volymutveckling bör också i stor utsträckning kunna bemästras genom en förbättrad planering i kommuner och landstingskommuner.

2.13 Övriga av KEU 76 föreslagna åtgärder

Jag har i det föregående redovisat mina ställningstaganden till huvuddelen av KEU:s förslag. Ytterligare två frågor som utredningen aktualiserar återstår att kommentera. Det gäller dels en överföring av kostnadsansvaret för gymnasieskolelevernas resor och inackordering till kommunerna, dels frågan om den kommunala beskattningen av juridiska personer. Jag tar först upp förslaget om gymnasieskolelevernas resor och inackordering.

Studiestödsutredningen föreslog i sitt delbetänkande (SOU 1977: 31) Studiestöd, Alternativa utvecklingslinjer att kommunerna borde ha ett samlat ansvar för gymnasieskolelevernas resor och inackordering. Kommunerna borde då även ha det ekonomiska ansvaret för verksamheten på samma sätt som kommunerna i dag har ansvaret för grundskolelevernas resor och inackordering. De nuvarande bidragen från staten direkt till eleverna skulle då kunna upphöra. Förslaget innebär en ändrad

kostnadsfördelning mellan stat och kommun. Enligt studiestödsutredningen borde kommunerna kompenseras för detta. Studiestödsutredningen föreslog därför att frågan skulle behandlas av KEU 76.

KEU 76 delar studiestödsutredningens uppfattning att kommunerna i framtiden bör få ansvaret för gymnasieskolelevernas resor och inackordering. KEU 76 anser att om en ändrad ansvarsfördelning genomförs bör kommunerna också stå för kostnaderna. Ett kommunalt övertagande av kostnaderna för gymnasieskolelevernas resor och inackordering skulle enligt KEU 76 medföra ökad ekonomisk belastning för kommuner med gymnasieskola. Dessa kommuner bör anses kompenserade genom den kraftiga förstärkning av skatteutjämningsbidragen som utredningen samtidigt föreslår. Merkostnaderna av förslaget för de berörda kommunerna blir enligt KEU 76 relativt små. Utredningen finner det därför inte motiverat att utjämna dessa kostnader i skatteutjämnings-systemet. KEU 76 anser att det bör övervägas att beakta kostnaderna vid beräkningen av den interkommunala ersättningen för elever som går i gymnasieskola utanför hemortskommunen.

Remissinstansernas inställning till KEU:s förslag är splittrad. Kommunerna i södra Sverige är mer positiva till förslaget än kommunerna i Värmland, Dalarna och Norrland. Glesbygdskommuner med långa avstånd anser att deras kostnader kommer att öka relativt sett mer än kostnaderna för övriga kommuner. Flera remissinstanser uttrycker oro för att ett genomförande av förslaget kommer att leda till krav på standardhöjningar både vad avser resor och inackordering. Svenska kommunförbundet, centrala studiestödsnämnden och studiestödsutredningen anser att ytterligare utredning krävs innan det går att ta slutlig ställning till förslaget.

Regeringen har därefter den 31 augusti 1978 givit studiestödsutredningen tilläggsdirektiv som bl. a. innebar att utredningen före 1978 års utgång skulle lämna förslag till framtida utformning av verksamheten under kommunalt huvudmannaskap.

Studiestödsutredningen har den 5 januari 1979 överlämnat promemorian (Ds U 1978: 15) Gymnasieskoleelevernas resor och inackordering. Överflyttning av ansvaret till kommunerna till regeringen. Studiestödsutredningens förslag innebär att elevens hemortskommun skall ha det ekonomiska ansvaret för resor och inackordering i samband med gymnasieskolstudier. Hemortskommunerna skall vid planeringen av elevernas dagliga resor i första hand erbjuda lämplig och rimlig transport. Om detta inte är möjligt bör kontant ersättning utgå. Gymnasieskolkommunen skall ha ett visst service-administrationsansvar dels gentemot hemkommunen, dels gentemot eleven för att tillgodose dennes behov av inackordering. I huvuddragen skall gällande regler för de nuvarande statliga rese- och inackorderingstilläggen inkl. fria hemresor gälla. Nu gällande belopp skall anses utgöra minimistandard. Elevernas rätt till dessa

förmåner bör enligt studiestödsutredningen regleras i lag även efter överförandet.

Svenska kommunförbundets representant i studiestödsutredningen avstyrker i ett särskilt yttrande utredningens förslag eftersom finansieringsmetoden skapar skillnader mellan kommunerna. Vidare anförts i yttrandet att de framtida kostnaderna är svåra att fastställa med tanke på den ökande tillströmningen till den gymnasiala utbildningen.

Studiestödsutredningens promemoria bereds f. n. inom regeringskansliet. Jag har erfarit att chefen för utbildningsdepartementet avser att återkomma i frågan i sådan tid att ett eventuellt genomförande kan ske under år 1981.

Jag övergår nu till frågan om beskattningen av juridiska personer. Företagsskatteberedningens majoritet föreslår i slutbetänkandet (SOU 1977: 86) Beskattning av företag, som förstahandsalternativ i fråga om den framtida beskattningen av aktiebolag, ekonomiska föreningar m. fl. att en fast enhetlig statsskattesats om 55 % införs och att den kommunala beskattningen av dessa juridiska personer avskaffas. KEU 76, som under sitt arbete informerades om detta kommande förslag, har studerat vilka återverkningar en sådan reform skulle få för den kommunala ekonomin och hur kommuner och landstingskommuner skulle kunna kompenseras för det mistade skatteunderlaget. Utredningen konstaterar inledningsvis att en compensation till kommunsektorn som helhet kan åstadkommas genom att till det samlade kommunala skatteunderlaget från fysiska personer lägga skatteunderlaget från juridiska personer vid den statliga taxeringen. Därigenom återställs i princip nuvarande förhållanden för den stora majoritet av kommuner och landstingskommuner som ingår i skatteutjämningssystemet och vars skattekraft alltså är bestämd som en viss procent av genomsnittet för riket.

För det tjugofemtal kommuner och landstingskommuner som kommer att stå utanför skatteutjämningssystemet även i fortsättningen är det emellertid svårare att finna en enkel lösning. Någon exakt återföring kan inte åstadkommas i varje enskilt fall eftersom skatteunderlaget från företag med verksamhet i flera kommuner inte längre kommer att fördelas vid taxeringen. KEU 76 föreslår därför att en särskild fördelningsnyckel införs för det samlade skatteunderlaget från juridiska personer i riket. Varje kommun och landstingskommun skulle enligt denna först tillförsäkras vad som motsvarar garantiskatteunderlaget för företagens fastighetsinnehav. Återstoden av det totala skatteunderlaget från de juridiska personerna skulle därefter fördelas mellan kommunerna efter deras invånarantal.

Enligt de beräkningar KEU 76 redovisar skulle, med denna fördelningsnyckel, omkring hälften av de utanför skatteutjämningen stående kommunerna få ett ökat skatteunderlag och hälften ett minskat. Endast en landstingskommun — Stockholms läns — beräknas stå utanför skat-

teutjämningen och även där skulle en förlust av skatteunderlag uppstå. Förlusterna är emellertid betydligt större än vinsterna, dvs. som grupp skulle kommuner och landstingskommuner utanför skatteutjämningen förlora skatteunderlag. Utredningen beräknar att inkomstbortfallet totalt skulle uppgå till ca 600 milj. kr. årligen och i flera fall motsvara en ökad utdebitering om mellan en och två kronor för kommunal- och landstingsskatten sammantaget. För att mildra effekten av denna omläggning föreslår KEU 76 en tioårig övergångsperiod under vilken skatteunderlagsberäkningen successivt närmas till det resultat de nya reglerna skulle ge.

De remissinstanser som anser att företagsskatteberedningens förslag är lämpligt accepterar också i stor utsträckning den av KEU 76 föreslagna fördelningsnyckeln. Även förslag om andra varianter förs emellertid fram, t. ex. att fördelningen bör grundas på antalet arbetsplatser eller sysselsatta i kommunen i stället för på hela invånarantalet.

Jag vill här erinra om att förslaget om att slopa den kommunala taxeringen av de juridiska personerna motiveras av önskan att uppnå fördelar för företagsbeskattningen. Vad KEU 76 föreslår är alltså att uppfatta som följdåtgärder om man önskar genomföra företagsskatteberedningens huvudalternativ. Något förslag om att av andra skäl ändra fördelningen av skatteunderlaget från de juridiska personerna framlägger inte KEU 76.

Företagsskatteberedningens betänkande har remissbehandlats och jag avser att i en nära framtid återkomma med förslag i anledning av detta. Redan nu vill jag emellertid förutskicka att jag inte då kommer att ta ställning till frågan om den kommunala taxeringen av de juridiska personerna. Företagsskatteberedningens principförslag tillstyrks visserligen av flertalet remissinstanser, men den skiljelinje mellan majoritet och reservanter som fanns inom utredningen återfinns också i flera av yttrandena. Det står också klart att ett antal viktiga frågor måste beredas mer i detalj innan ett konkret förslag till beslut kan föreläggas riksdagen. Jag syftar här bl. a. på verkningarna av förslaget i skatteneutralitetshänseende och på behovet av följdändringar i skattelagstiftningen och i den skatteadministrativa organisationen. Jag anser mot denna bakgrund att också frågan om hur kommuner och landstingskommuner skall kompenseras för en eventuell reform t. v. bör lämnas utan ställningstagande.

2.14 Sammanfattning av finansiella konsekvenser

Jag har i det föregående föreslagit reformer för åren 1980 och 1981 på det kommunalekonomiska området, som innebär kraftigt ökade årliga transfereringar från staten till kommunerna och landstingskommunerna. En avvägning har skett så att de ekonomiska tillskotten fördelas relativt jämnt mellan kommuner och landstingskommuner. De ökade

statliga medelsöverföringarna till kommunerna och landstingskommunerna avser till en helt dominerande del den förbättrade skatteutjämnningen. År 1981, då skatteutjämningsreformen är fullt genomförd, ökar skatteutjämningsbidragen med totalt ca 2 875 milj. kr. jämfört med vad som betalas ut under år 1979. Vid denna jämförelse har hänsyn även tagits till den del av det särskilda bidraget under år 1979 som utgår i form av en ökning av skattekraftsgarantin med två procentenheter. Denna del av det särskilda bidraget beräknas uppgå till ca 700 milj. kr. Vidare har kostnaderna för den helt utbyggda skatteutjämnningen baserats på kalkyler för åldersfaktorn exkl. KBT. Nettokostnaden för KBT kan beaktas i skatteutjämnningen först fr. o. m. år 1981. Totalkostnaderna för skatteutjämnningssystemet kan förväntas bli något lägre när KBT beaktas i åldersfaktorn. Av de förbättrade skatteutjämningsbidragen tillfaller ca 1 475 milj. kr. kommunerna och ca 1 400 milj. kr. landstingskommunerna.

Jag har även förordat statsbidrag till kommunernas KBT-kostnader samtidigt som enhetliga KBT-regler införs i kommunerna år 1980. Med statsbidrag om 43 % till kommunernas kostnader för KBT och statskommunala bostadsbidrag faller hela merkostnaden, ca 300 milj. kr., på statsbudgeten. Vidare har jag föreslagit att kommunernas ersättning till staten för bidragsförskotten slopas år 1980 samtidigt som den del av det särskilda bidraget under år 1979 som utgår med 45 kr. per invånare till kommuner utanför skatteutjämnningssystemet inte bör förnyas. Till landstingskommuner och landstingsfria kommuner utanför skatteutjämnningssystemet bör övergångsvis ett bidrag om 45 kr. per invånare utgå under år 1980.

Utöver dessa reformer har jag föreslagit att den s. k. förenklade beräkningen av det kommunala skatteunderlaget skall genomföras med början vid 1981 års taxering. Inkomstrelationerna mellan stat och kommun påverkas då för första gången år 1982, men effekten väntas år 1982 bli helt obetydlig. Därefter sker en successivt växande överföring till kommunsektorn. År 1985 beräknas de ökade skatteinkomsterna för kommuner och landstingskommuner jämfört med nuvarande regler uppgå till ca 1 000 milj. kr.

Tyngdpunkten i statsbidragsgivningen bör förskjutas från specialdestinerade bidrag till skatteutjämningsbidrag. Som ett led i denna process och för att till en mindre del finansiera de av mig föreslagna reformerna bör ett antal speciella statsbidrag till kommuner och landstingskommuner avvecklas. De berörda bidragen upphör i allmänhet den 1 januari 1980. På grund av eftersläpning i utbetalningarna m. m. uppkommer en full helårseffekt först år 1981. Inkomstbortfallet för kommunerna beräknas detta år till ca 285 milj. kr. och för landstingskommunerna till ca 40 milj. kr., dvs. totalt ca 325 milj. kr.

Jag har föreslagit att det reformerade skatteutjämnningssystemet skall

genomföras i två etapper med början år 1980 och med ett genomförande fullt ut år 1981. För år 1980 medför de olika reformerna en ökad medelsöverföring till kommunerna och landstingskommunerna som ökar statens kostnader med ca 1 705 milj. kr. En sammanställning visar hur reformerna verkar år 1980.

Ekonomiska konsekvenser av föreslagna reformer år 1980, 1978 års taxering och 1979 års skattesatser
(milj. kr.)

Reformer	Kommuner	Landstingskommuner	Totalt
Skatteutjämningsreform	+ 735	- 700	- 1 435
KBT och statskommunala bostadsbidrag	+ 300 ¹		+ 300 ¹
Bidragförskott och Särskilt bidrag om 45 kr./inv. m. m.	+ 50	- 30	+ 20
Slopade specialdestinerade statsbidrag	- 15	- 35	- 50
Summa	+ 1 070	+ 635	+ 1 705

¹ Anger statens ökade kostnader.

Sammanställningen visar att för år 1980 innebär skatteutjämningsreformen en ökning av bidragen med totalt 1 435 milj. kr. eller med ca hälften av den fullt ut genomförda skatteutjämningsreformen. Ökningen fördelas relativt jämnt mellan kommuner och landstingskommuner. Eftersom KBT inte beaktas i skatteutjämningsystemet för år 1980 kan detta för enskilda kommuner leda till relativt stora skillnader i ökning av skatteutjämningsbidrag för år 1980 jämfört med år 1981.

Slopande av ett antal statsbidrag får endast till en mindre del genomslag på utbetalningarna till kommunerna år 1980 på grund av olika eftersläpningseffekter. Den minskade kostnaden för staten uppgår därför endast till ca 50 milj. kr. nämnda år.

Jag har tidigare (avsnitt 2.6) angett att jag avser att i annat sammanhang denna dag återkomma till frågan om finansieringen av reformerna.

Statsråden Sven Romanus, Mundebo, Friggebo, Rodhe, Hansson, Enlund, Lindahl och Gabriel Romanus utvecklar härafter de närmare riktlinjerna för och utformningen av sina förslag till åtgärder. Dessa anföranden och förslag redovisas i underprotokollen för justitie-, social-, budget-, utbildnings-, jordbruks-, bostads- och kommundepartementen.

Chefen för budgetdepartementet anför.

3 Hemställan

Med hänvisning till vad jag och övriga statsråd har anfört hemställer jag att regeringen i en proposition

dels föreslår riksdagen att godkänna vad jag har anfört om den kommunala ekonomin,

dels förklagar riksdagen vad jag och de övriga föredragandena har anfört för de åtgärder eller ändamål som vi har hemställt om.

4 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandenas överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredragandena har anfört för de åtgärder eller de ändamål som de har hemställt om.

Regeringen föreskriver att de anföranden och förslag som redovisas i justitie-, social-, budget-, utbildnings-, jordbruks-, bostads- och kommundepartementens underprotokoll skall bifogas propositionen som bilagorna 1—7.

**Proposition om
den kommunala
ekonomin**

**Justitiedepartementets
verksamhetsområde**

Bilaga 1

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1979-03-01

Föredragande: statsrådet Sven Romanus

**Anmälan till proposition om den kommunala ekonomin såvitt avser
justitiedepartementets verksamhetsområde**

Enligt 4 § första stycket lagen (1973: 650) om medling mellan samlevande betalas ersättning till medlare av kommunen. I andra stycket anges att närmare bestämmelser om ersättningen meddelas av Konungen. Med stöd av detta stycke har i kungörelsen (1973: 697) om medling mellan samlevande meddelats bestämmelser om statsbidrag till kommun för kostnaderna för ersättning till medlare (2 och 3 §§).

Kommunalekonomiska utredningen har föreslagit att statsbidraget för borgerlig medling skall upphöra. Remissinstanserna har inte haft något att erinra häremot. Även jag anser att bidragen inte längre skall utgå. Till följd härav bör 4 § andra stycket i lagen (1973: 650) om medling mellan samlevande upphävas.

I 1 § i den tidigare nämnda kungörelsen föreskrivs att innan länsstyrelsen utser medlare skall kommunen beredas tillfälle att lämna förslag på medlare till lämpligt antal. Denna bestämmelse bör ersättas med ett tillägg till 2 § andra stycket lagen (1973: 650) om medling mellan samlevande. Härigenom blir det möjligt att upphäva kungörelsen i dess helhet.

I enlighet med det anförda har inom justitiedepartementet upprättats förslag till lag om ändring i lagen (1973: 650) om medling mellan samlevande. Förslaget bör fogas till regeringsprotokollet (*bilaga 1.1*).

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen
att antaga förslaget.

Bilaga 1.1**Förslag till****Lag om ändring i lagen (1973: 650) om medling mellan samlevande**

Härigenom föreskrivs att 2 och 4 §§ lagen (1973: 650) om medling mellan samlevande skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

2 §

För varje kommun skall utses minst två medlare. Om det är påkallat av särskilda skäl, kan samme person förordnas till medlare för mer än en kommun.

Medlare utses av länsstyrelsen för två kalenderår. Är medlare ej lämplig för sitt uppdrag, skall han entledigas. Avgår medlare före utgången av den tid för vilken han blivit utsedd, skall annan förordnas för den återstående tiden.

Medlare utses av länsstyrelsen för två kalenderår *efter hörande av kommunen*. Är medlare ej lämplig för sitt uppdrag, skall han entledigas. Avgår medlare före utgången av den tid för vilken han blivit utsedd, skall annan förordnas för den återstående tiden.

4 §

Ersättning till medlare betalas av kommunen.

Närmare bestämmelser om ersättningen meddelas av Konungen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1980.

Proposition om den kommunala ekonomin

**Socialdepartementets
verksamhetsområde**

Bilaga 2

SOCIALDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1979-03-01

Föredragande: statsrådet Gabriel Romanus (p. 1—4, 6, 7)
statsrådet Lindahl (p. 5, 8)

Anmälan till proposition om den kommunala ekonomin såvitt avser socialdepartementets verksamhetsområde

Mot bakgrund av förslag avlämnade bl. a. av 1976 års kommunalekonomiska utredning (KEU 76), vilka har redovisats av chefen för budgetdepartementet tidigare denna dag, föreslås i det följande vissa ändringar i reglerna för statsbidrag till kommuner och landstingskommuner. Förslagen avser införande av ett nytt statsbidrag till kommunernas kostnader för bostadstillägg till folkpension. Vidare föreslås ändringar beträffande finansieringen av bidragsförskott, ferievistelse för barn, familjerådgivning, skyddsympningar, kommunernas hjälp till utländska medborgare, flyktingar m. m., kostnaderna för kommunala nykterhetsnämnder m. m. samt anordnande av vissa institutioner för psykiskt utvecklingsstörda.

(1) Statsbidrag till kommunala bostadstillägg till folkpension

Kommunalt bostadstillägg till folkpension (KBT) har införts i samtliga kommuner och kan utgå till den som är mantalsskriven i kommunen och uppbär folkpension i form av ålderspension, förtidspension, änkepension eller hustrutillägg. Bestämmelserna om KBT återfinns i lagen (1962: 392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension. Kommunerna bestämmer själva om KBT skall utgå och vilka grunder som skall gälla. Reglerna för inkomstprövningen är dock fastlagda i nyssnämnda lag, som också bemyndigar regeringen eller riksför-säkringsverket att fastställa grunder för beräkningen av bostadskostnaderna. Inkomstprövningsreglerna är utformade så att bostadstillägget trappas av med en tredjedel av den inkomst som överstiger folkpensionen (inkl. pensionstillskott) jämte ett belopp på 2 000 kr. för ensamstående och 1 500 kr. för var och en av makarna. För förtidspensionärer med partiell förtidspension gäller vissa särregler.

KBT administreras av riksförsäkringsverket och försäkringskassorna och betalas ut samtidigt med folkpensionen.

KBT finansieras av kommunerna med vissa undantag. Under år 1979 beräknas kostnaderna för KBT uppgå till totalt 2 700 milj. kr. Av detta belopp finansieras ca 85—90 % av kommunerna och återstoden av staten. Den statliga delfinansieringen avser de ökade KBT-kostnader som främst är en följd av statsmakternas beslut om ändrade inkomstprövningsregler år 1975 och sänkt pensionsålder år 1976.

De kommunala grunderna för KBT ansluter i huvudsak till något av följande tre alternativ.

- a) KBT utgår med generellt belopp oberoende av bostadskostnad,
- b) KBT är knutet till den verkliga bostadskostnaden,
- c) KBT utgår som en kombination av a) och b) i form av dels ett generellt belopp, dels ett belopp motsvarande hela eller del av bostadskostnaden som överstiger det generella beloppet.

Reglerna för bostadstilläggens maximibelopp före inkomstavdrag varierar kraftigt kommunerna emellan. I januari 1979 varierade detta maximibelopp från 100 kr. till drygt 1 300 kr. per månad för en ensamstående pensionär. I 146 kommuner var maximibeloppet under 500 kr. per månad och i 94 kommuner låg beloppet mellan 500 och 750 kr. per månad, medan 38 kommuner hade maximibelopp över 750 kr. per månad för ensamstående pensionärer.

KEU 76 föreslår, som chefen för budgetdepartementet tidigare har redovisat, vissa åtgärder i syfte att uppnå ökad samordning mellan reglerna för statskommunalt bostadsbidrag och reglerna för KBT. Enligt utredningens mening bör en lagstadgad miniminivå införas i KBT-systemet. Denna miniminivå skulle vara densamma som den övre hyresgräns som gäller för statskommunalt bostadsbidrag. Härigenom skulle pensionärerna garanteras en viss enhetlighet i KBT-reglerna. Kommunerna avses få frihet att betala ut KBT även för bostadskostnader över dessa gränser.

Merkostnaderna vid införandet av en sådan miniminivå i KBT-systemet beräknades till ca 300 milj. kr. i 1977 års kostnadsnivå. Utredningen föreslår att staten tar på sig dessa merkostnader genom att ett nytt statsbidrag till KBT införs och därvid samordnas med statsbidraget till statskommunalt bostadsbidrag. En enhetlig statsbidragsnivå på 40 % föreslås.

Föredraganden

De kommunala bostadstilläggen utgör en viktig del av det ekonomiska trygghetssystemet för folkpensionärerna. KBT utgår f. n. till ca 800 000 pensionärer och är en förutsättning för många att kunna ha en tillfredsställande bostad. Det är emellertid otillfredsställande att det är så stora skillnader i de KBT-belopp som kan utgå i olika kommuner. Detta har

flera gånger påpekats av bl. a. pensionärsorganisationerna. Det är angeläget att en större enhetlighet i bidragsreglerna kan åstadkommas mellan de olika kommunerna, vilket bör ske på så sätt att de kommuner som har de lägre KBT-beloppen höjer sina belopp.

Som chefen för budgetdepartementet har anfört tidigare denna dag bör en sådan förbättring av KBT-beloppen kunna uppnås genom att staten — i anslutning till reformeringen av skatteutjämnningssystemet — inför ett statsbidrag även till kostnaderna för KBT.

KEU 76 föreslår att en lagstadgad miniminivå införs i KBT-systemet. Denna miniminivå för KBT skulle vara lika med de övre hyresgränser som gäller för makar resp. ensamstående utan barn i systemet med statskommunala bostadsbidrag. Enligt min mening är det inte nödvändigt att tillgripa lagstiftning för att uppnå större enhetlighet inom bostadsstödsystemen och en höjning av bidragsbeloppen där dessa ligger lägst. Samma syfte bör kunna nås genom att statsbidrag införs till kostnaderna för KBT enligt motsvarande regler som gäller för statskommunala bostadsbidrag till barnfamiljer m. fl.

Som villkor för statsbidrag bör gälla att kommunen genom KBT täcker minst 80 % av bostadskostnaden upp till en övre hyresgräns som är densamma som gäller för statskommunala bostadsbidrag. Det innebär i enlighet med förslag för år 1980 som har lagts fram i årets budgetproposition 700 kr. per månad för ensamstående pensionär och 800 kr. per månad för makar.

Statsbidrag bör utgå för KBT som före inkomstavdrag täcker 80 till 100 % av bostadskostnaderna upp till nyssnämnda hyresnivåer. Kommunerna bör självfallet ha möjlighet att låta KBT utgå även för bostadskostnader som överstiger dessa nivåer, men dessa KBT-kostnader blir inte statsbidragsgrundande. I de fall kommunens KBT-regler innebär att maximibeloppet för gift pensionär, vars make inte uppbär folkpension, är detsamma som för ogift pensionär bör motsvarande regel t. v. tillämpas även vid statsbidragsberäkningen. I statsbidragsunderlaget bör inte inräknas kostnader för kommunala tillägg som inte är knutna till bostadskostnaden. För kommun vars KBT inte i sin helhet är statsbidragsgrundande bör statsbidragsberäkningen utgå från att inkomstavdrag i första hand görs på den statsbidragsgrundande delen av KBT. Inkomstprövningsreglerna för KBT bör behållas oförändrade.

I likhet med utredningen anser jag att hyresgränserna för statsbidrag i KBT-systemet fortsättningsvis bör följa övre hyresgränserna för statskommunalt bostadsbidrag.

I enlighet med vad chefen för budgetdepartementet tidigare anfört bör en enhetlig statsbidragsnivå införas för kommunernas kostnader för statskommunala bostadsbidrag och för KBT. Om denna bidragsnivå sätts till 43 % av kommunernas statsbidragsberättigade kostnader beräknas totalt sett merkostnaderna för en allmän höjning av nuvarande

KBT-belopp upp till de föreslagna övre hyresgränserna komma att falla på staten. Dessa merkostnader beräknas uppgå till ca 300 milj. kr. för år räknat. Jag förordar således att statsbidrag skall utgå med 43 % av kommunernas statsbidragsgrundande kostnader för KBT. Samtidigt bortfaller de nuvarande särskilda regler för statlig finansiering av vissa KBT-kostnader som jag nämnt inledningsvis. De nya statsbidragsreglerna bör gälla fr. o. m. den 1 januari 1980.

De statsbidragsgrunder för KBT som jag här har föreslagit innebär i vissa avseenden avvikelser från vad som gäller för statskommunala bostadsbidrag till barnfamiljer m. fl. Avvikelsen gäller främst de statsbidragsgrundande bostadskostnaderna, som enligt mitt förslag för KBT skall omfatta hela bostadskostnaden upp till de övre hyresgränserna, alltså utan de avdrag som för de statskommunala bostadsbidragen görs för den kostnadsdel som ligger under en undre hyresgräns och utan begränsning till 80 % av kostnaderna inom hyresnivån. Genom att statsbidrag utgår även om oreducerat KBT begränsas till 80 % av bostadskostnaden, ges dock de kommuner som så önskar möjlighet att närma sig motsvarande regler för de statskommunala bostadsbidragen. Jag har funnit dessa skillnader i bidragsreglerna mellan de båda bostadsbidragssystemen vara nödvändiga med hänsyn till de nuvarande KBT-reglernas utformning och möjligheterna att administrativt genomföra omläggningen med relativt kort planeringstid. Även med de här föreslagna beräkningsreglerna kan det i vissa fall bli nödvändigt att vid statsbidragsberäkningen övergångsvis tillämpa vissa schablonberäkningar när bidragsunderlaget skall fastställas. Metoderna för inkomstprövning, reglerna för gift pensionär vars make inte uppär folkpension, m. m. avviker också från vad som gäller för de statskommunala bostadsbidragen. Det bör bli en uppgift för den av chefen för budgetdepartementet tidigare denna dag omnämnda arbetsgruppen, som skall utreda de tekniska förutsättningarna för en samordning av de båda bostadsbidragssystemen, att även se över de här tillämpade metoderna.

KBT betalas ut av riks försäkringsverket varje månad gemensamt med folkpensionen. KBT-kostnaderna förskottas av staten och kommunernas ersättning för utbetalda KBT erläggs efterföljande år genom avräkning mot de kommunalskattemedel som betalas ut sex gånger om året. Det nya statsbidraget kommer således att reducera statens fordran på kommunerna. Någon särskild statsbidragsansökan bör inte krävas från kommunerna utan det bör ankomma på riks försäkringsverket att kalenderårsvis räkna ut det statsbidrag som tillkommer varje kommun på grundval av utbetalda KBT. Detta belopp får sedan dras av vid avräkning av förskottade KBT-medel mot de kommunalskattemedel som betalas ut under efterföljande kalenderår. De avräknade statsbidragsbeloppen bör belasta ett särskilt anslag som förs upp under socialhuvudtiteln. Eftersom avräkningen av statsbidraget för år 1980 kommer att gö-

ras först under år 1981 kommer något sådant anslag inte att behövas för budgetåret 1979/80. De ökade utbetalningarna för KBT under år 1980 kommer dock att belasta statsbudgeten genom tidigare nämnda förskottsutbetalning som redovisas som en negativ post på statsbudgetens inkomstsida. För kommunernas del kommer det nya statsbidraget att i full omfattning påverka de utbetalningar av kommunalskattemedel som görs under år 1981.

Bestämmelserna om det nya statsbidraget bör utfärdas av regeringen i en särskild förordning. Den ändrade finansieringen av KBT föranleder ändring av 14 § lagen (1962: 392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension. Förslag härom bör fogas till protokollet (*bilaga 2.1*).

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. antaga inom socialdepartementet upprättat förslag till ändring i lagen (1962: 392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension,
2. godkänna vad jag har anfört om statsbidrag till kommunalt bostadstillägg till folkpension.

(2) Bidragsförskott

Bidragsförskott utgår till barn under 18 år som endast en av föräldrarna har vårdnaden om eller som står under vårdnad av annan än föräldrarna. Dessa barn garanteras ett generellt ekonomiskt bidrag, som i regel motsvarar 40 % av basbeloppet enligt lagen (1962: 381) om allmän försäkring. Verksamheten regleras genom bestämmelser i lagen (1964: 143) om bidragsförskott (omtryckt 1976: 277). Bidragsförskotten administreras fr. o. m. den 1 oktober 1977 av försäkringskassorna.

I den mån ersättning inte har kunnat tas ut av den underhållsskyldige bekostas bidragsförskotten till 75 % av staten och till 25 % av den kommun där barnets vårdnadshavare är mantalsskriven. Vidare betalar kommunerna en ersättning för administrationskostnaderna med 5 % på nettokostnaderna för utgående bidragsförskott. Kommunernas kostnadsandel betalas genom avräkning mot förskottsutbetalningen av kommunalskattemedlen.

Antalet barn för vilka bidragsförskott utgår under år 1979 beräknas till ca 200 000. Nettokostnaderna för dessa bidragsförskott beräknas till ca 650 milj. kr.

De nämnda finansieringsreglerna för bidragsförskotten infördes fr. o. m. den 1 oktober 1977 i avvaktan på ett eventuellt ändrat ställningstagande på grundval av KEU:s förslag.

KEU 76 framhåller i sitt betänkande att man anser den nuvarande konstruktionen av finansieringen av bidragsförskotten var orationell. En del av den beräknade rationaliseringsvinst som skulle erhållas vid om-

läggningen av administrationen av bidragsförskotten går förlorad om detta kommunala bidrag till staten kvarstår. Mycket talar därför enligt utredningens mening för att staten tar även denna återstående kostnad för bidragsförskotten om ca 200 milj. kr. Det kommunala bidraget till bidragsförskotten skulle därmed kunna upphöra att utgå.

Föredraganden

Vid överföringen av administrationen av bidragsförskotten från kommunerna till försäkringskassorna behövs finansieringsreglerna i princip oförändrade i avvaktan på förslag från KEU 76.

Utredningens förslag om en total statlig finansiering av bidragsförskotten tillstyrks av samtliga de remissinstanser som yttrat sig i frågan. Också jag ansluter mig till utredningens bedömning och föreslår att finansieringen av bidragsförskotten i sin helhet övertas av staten fr. o. m. den 1 januari 1980. Kommunerna avlastas därmed ca 200 milj. kr. per år. Den slojade ersättningen för bidragsförskotten föreslås, som chefen för budgetdepartementet har anfört tidigare i dag, kvittas mot att det särskilda bidrag om 45 kr. per invånare som utgår under år 1979, inte förnyas för kommunernas del. En preliminär reglering av kommunernas kostnadsandel för bidragsförskotten görs nu under löpande kalenderår med slutreglering följande år. Slutregleringen för 1979 års kostnader kommer alltså att göras under första halvåret 1980. För statens del innebär de ändrade finansieringsreglerna en merbelastning under budgetåret 1979/80 med ca 80 milj. kr. på förslagsanslaget Bidragsförskott jämfört med anslagsberäkningen i årets budgetproposition.

Ersättning från de underhållsskyldiga för utbetalda bidragsförskott kan betalas in under flera år efter bidragsförskottsutbetalningen. Det innebär att det under lång tid efter den 1 januari 1980 kan inflyta ersättningar för bidragsförskott som har betalats ut före denna tidpunkt. Någon fördelning av dessa ersättningar bör dock inte göras mellan staten och resp. kommun, utan dessa belopp bör i sin helhet avräknas mot statens löpande utbetalningar.

Den här förordade ändringen av finansieringsreglerna föranleder ändring av 20 och 20 a §§ lagen (1964: 143) om bidragsförskott. Förslag härom bör fogas till protokollet (*bilaga 2.2*).

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att antaga inom socialdepartementet upprättat förslag till ändring i lagen (1964: 143) om bidragsförskott.

(3) Bidrag till ferievistelse för barn

Statsbidrag utgår till kommun med 100 kr. för varje barn under 15 år, som av kommun eller genom kommuns förmedling under året beretts vistelse på barnkoloni eller i feriehem under minst tre veckor. För barn som är handikappat eller sjukt utgår bidrag med 200 kr. Bidraget utgår

för kalenderår i efterskott. Bidragsbestämmelserna återfinns i kungörelsen (1967: 473) om statsbidrag till ferievistelse för barn. Medelsbehovet för budgetåret 1979/80 har beräknats till 4 milj. kr. avseende verksamhet under kalenderåret 1979.

KEU 76 föreslår att bidraget skall upphöra att utgå och att medlen i stället tillförs kommunerna genom det allmänna skatteutjämnningssystemet.

1968 års barnstugeutredning har vidare i betänkandet (SOU 1975: 94) Barns sommar föreslagit att ett nytt särskilt bidrag införs till kommunernas insatser för barn under sommarferierna. Bidraget föreslås utgå med 300 kr. för år för det antal barn i skolåldrarna som under skolverminen bereds omsorg i fritidshem eller familjedaghem. Bidraget avses utgöra ett stöd till kommunerna även för feriehemsvksamhet och sommargårdsvksamhet och därmed ersätta nu utgående statsbidrag. Kostnaderna beräknades av barnstugeutredningen till ca 12 milj. kr. för helt år.

KEU 76 anser för sin del att ett bidrag av så liten ekonomisk betydelse för kommunerna inte bör införas. Utredningen menar att det bör finnas synnerligen starka stimulansbehov för att motivera nya speciella statsbidrag. Det föreslagna bidraget skulle i genomsnitt motsvara en bidragssumma av 43 000 kr. per kommun, vilket inte anses utgöra någon mer betydande stimulans.

Föredraganden

Enligt min mening saknar det här aktuella statsbidraget ekonomisk betydelse för kommunerna men innebär ett administrativt merarbete för såväl staten som kommunerna. Jag förordar därför i enlighet med KEU:s förslag — som fått anslutning från flertalet remissinstanser — att nuvarande bestämmelser om statsbidrag till ferieverksamhet för barn upphör att gälla fr. o. m. den 1 januari 1980. Medlen bör tillföras skatteutjämnningssystemet.

Jag delar också KEU:s uppfattning att det av 1968 års barnstugeutredning föreslagna nya statsbidraget till kommunernas ferieverksamhet inte skulle få någon nämnvärd betydelse för utbyggnaden av aktiviteter för barn och ungdomar under sommaren. Bidraget skulle däremot innebära en administrativ merbelastning för stat och kommun. Jag är därför inte beredd att förorda att barnstugeutredningens förslag genomförs.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna vad jag har anfört om slopande av nuvarande statsbidrag för ferievistelse för barn fr. o. m. den 1 januari 1980.

(4) Bidrag till familjerådgivning

Landstingskommun eller kommun kan få statsbidrag till försöksvis anordnad familjerådgivning. Bidrag utgår till kostnaderna för läkares

och kurators avlönning och resor i tjänsten med 6 000 kr. per år för läkare och 3 000 kr. per år för kurator. Bidragsbestämmelserna finns i kungörelsen (1960: 710) om statsbidrag till försöksvis anordnad familjerådgivning. Statsbidragsbehovet för denna verksamhet har för budgetåret 1979/80 beräknats till 600 000 kr. Det avser bidrag för verksamhet under kalenderåret 1979.

KEU 76 föreslår att statsbidraget till försöksvis anordnad familjerådgivning skall upphöra. Utredningen anser att resurserna för familjerådgivningen inte bör särskiljas från övriga individ- och familjeorienterade verksamheter. Statsbidraget bedöms dessutom vara av ringa ekonomisk betydelse för kommunerna.

Föredraganden

Utredningsförslaget har inte mött några erinringar på denna punkt. Även jag ansluter mig till utredningens förslag och förordar att nuvarande bestämmelser om statsbidrag till försöksvis anordnad familjerådgivning slopas fr. o. m. den 1 januari 1980. Motsvarande medel bör i stället tillföras skatteutjämnningssystemet.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna vad jag har anfört om slopande av nuvarande statsbidrag till försöksvis anordnad familjerådgivning fr. o. m. den 1 januari 1980.

(5) Skyddsympningar

Barn och vissa kvinnor erbjuds i anslutning till barn- och mödrahälsovård samt skolhälsovård följande skyddsympningar kostnadsfritt, nämligen mot difteri, kikhosta, stelkramp, mässling, polio och röda hund. Kostnadsfri skyddsympning mot polio erbjuds dessutom samtliga invånare i landet vid årligen återkommande vaccinationskampanjer, som anordnas av hälsovårdsnämnderna i samråd med socialstyrelsen. Bestämmelserna om obligatorisk smittkoppsympning av barn och värnpliktiga har t. v. satts ur kraft genom särskilt förordnande av regeringen (SFS 1976: 982) med hänsyn till att smittkoppsjukdomen nu synes vara utrotad efter en kampanj som letts av världshälsoorganisationen.

Kostnaderna för dessa ympningar täcks från socialhuvudtitelns anslag Skyddsympningar, vilket i avvaktan på förevarande proposition i förslaget till statsbudget för budgetåret 1979/80 har förts upp med ett preliminärt belopp av 30,4 milj. kr. (prop. 1978/79: 100 bil. 8 p. F 2). Anslaget disponeras av statens bakteriologiska laboratorium (SBL) i samråd med socialstyrelsen, som planerar omfattning och inriktning av verksamheten. Bl. a. gäller för skyddsympning av barn en särskild av socialstyrelsen fastställd s. k. vaccinationskalender.

Från anslaget finansieras utöver kostnaderna för vaccin även ersätt-

ning till vissa polioympare, resekostnader m.m. samt ersättning till kommunerna för steril engångsmateriel.

KEU 76 föreslår att statsbidraget till kommunerna för engångsmateriel skall slopas. Utredningen framhåller att detta bidrag administrativt sett är mycket tungarbetat för socialstyrelsen genom att räkningarna från kommunerna och landstingskommunerna kommer oregelbundet och ofta gäller mycket små belopp. Bidraget är dessutom enligt utredningen av ringa ekonomisk betydelse för de berörda kommunerna och landstingskommunerna.

Vidare har socialstyrelsen i skrivelse den 24 januari 1977 föreslagit en ändrad organisation för de offentliga polioympningarna utanför barn- och skolhälsovården. Styrelsen framhåller att vuxna personer som har otillräckligt ympskydd bör kunna beredas komplettering av ympskyddet inom ramen för den löpande verksamheten inom den offentliga hälso- och sjukvården. Enligt styrelsens mening kommer med en sådan ordning för poliovaccinationer flera människor att vara intresserade av att se till att vaccinationsskyddet är fullgott än om de som nu är fallet måste komplettera detta på vaccinationsmöten som anordnas en gång årligen.

Föredraganden

Som har nämnts vid anmälan av förevarande anslag i årets budgetproposition finns det anledning att i detta sammanhang pröva frågan om finansieringen av skyddsympningsverksamheten. Jag vill därvid gå ett steg längre än vad KEU 76 föreslår. Samtliga här nämnda skyddsympningar, med undantag av vissa polioympningar, sker inom ramen för den löpande verksamheten inom den offentliga hälso- och sjukvården samt skolhälsovården. Jag anser därför att det inte längre finns behov av att i fråga om kostnadsansvar m.m. särbehandla denna verksamhet jämfört med övrig verksamhet inom den offentliga hälso- och sjukvårdssektorn, allrahelst som skyddsympningar är ett verksamt sätt att minska sjukvårdskostnaderna. Det ekonomiska ansvaret för skyddsympningsverksamheten i sin helhet bör övertas av vederbörande huvudmän fr. o. m. den 1 januari 1980. Det innebär att SBL debiterar huvudmännen för levererade vacciner. Sjukvårdshuvudmännen och huvudmännen för skolhälsovården bör anses kompenserade för de merkostnader som denna omläggning medför genom den föreslagna utbyggnaden av skatteutjämningsystemet.

Jag räknar med oförändrat ympningsprogram under nästa budgetår men med någon minskning av antalet polioympningar. Vid en ändrad finansiering av skyddsympningsverksamheten fr. o. m. nästa år kommer anslaget Skyddsympningar för budgetåret 1979/80 att belastas med halv årskostnad. Jag beräknar därför anslagsbehovet till 14,1 milj. kr.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna vad jag här har anfört om finansieringen av de of-
fentliga skyddsympningarna fr. o. m. den 1 januari 1980,
2. till *Skyddsympningar* för budgetåret 1979/80 under femte hu-
vudtiteln anvisa ett förslagsanslag av 14 100 000 kr.

(6) Ersättningar till kommunerna för hjälp till utländska medborgare, flyktingar m. m.

Ersättning av statsmedel utgår enligt Kungl. brev den 27 februari 1959 för kommunernas kostnader för socialhjälp till flyktingar. Beträffande andra utländska medborgare samt svenska medborgare, som inte är mantalsskrivna i riket eller vilkas mantalsskrivningsort inte har kunnat utrönas, utgår ersättning från staten för obligatorisk socialhjälp enligt 23 § socialhjälpslagen samt för kostnader som föranletts av omhändertagande för samhällsvård enligt 71 § barnavårdslagen. Enligt olika Kungl. brev utgår ersättning för socialhjälpkostnader m. m. för vissa zigenare. I kungörelse (1956: 397) angående statsbidrag till socialhjälp och barnavård för lappar stadgas om ersättning för vissa kostnader för renskötande samer.

KEU 76 finner inte några skäl för att finansiering av socialhjälp till icke svenska medborgare, renskötande samer och finska zigenare skall särbehandlas och föreslår därför och med hänsyn till den omständliga administrationen att bidragen skall upphöra. Likaså föreslår utredningen att bidraget för vissa insatser för svenska zigenare skall avskaffas.

Däremot anser utredningen att det specialdestinerade bidraget till socialhjälpkostnader för flyktingar och utomnordiska zigenare samt till kostnader för familjepedagogisk verksamhet bland dessa zigenare bör behållas eftersom sådana kostnader drabbar endast vissa kommuner.

Socialutredningen föreslår på i huvudsak samma grunder som KEU 76 att ersättning för hjälp till utländska medborgare upphör men att nuvarande regler om ersättning för hjälp till flyktingar behålls.

Ett speciellt problem utgör den grupp utlänningar som kommer till Sverige utan att först ha skaffat sig uppehålls- och arbetstillstånd och som därefter begär politisk asyl. Beviljas flyktingstatus erhåller kommunen ersättning för både obligatorisk och frivillig socialhjälp. Om utlänningen däremot förpassas skulle kommunerna enligt KEU:s förslag få stå för hela hjälpkostnaden. Socialutredningen anser inte att kommunerna skall belastas med dessa kostnader, som till följd av långa handläggningstider i vissa fall kan bli betydande. Reglerna bör enligt socialutredningen utformas så att ersättning från staten utgår i dessa fall.

Socialutredningen föreslår vidare att statsbidragen för vissa kostnader för zigenare upphör. Utredningen anser att rätt till statsbidrag inte bör baseras på tillhörighet till etnisk grupp samt att bidragen har begränsad

ekonomisk betydelse för kommunerna. Utredningen föreslår likaså att bidraget för socialhjälp m. m. till renskötande samer upphör.

Föredraganden

Jag delar utredningarnas uppfattning att statsbidrag till hjälp för flyktingar bör utgå även fortsättningsvis. Härutöver bör liksom hittills statsbidrag kunna utgå för hjälp till organiserat överförda utländska medborgare utan flyktingstatus, som varaktigt får stanna kvar i landet och som behöver särskild omvårdnad. Exempel på sådana personer är de utomnordiska zigenare som av humanitära skäl har överförs till Sverige. Däremot anser jag i likhet med KEU 76 att nuvarande statsbidrag till hjälp för utländska medborgare, svenska och finska zigenare samt renskötande samer bör avvecklas. Även statsbidraget till hjälp för de svenska medborgare som enligt vad jag nyss har nämnt omfattas av 23 § socialhjälpslagen bör i samband härmed upphävas. Förslag till de ändringar i socialhjälp- och barnavårdslagarna som behövs för genomförande av mitt förslag bör fogas till protokollet (*bilaga 2.3 och 2.4*).

Såväl socialutredningen som arbetsgruppen för flyktingfrågor inom arbetsmarknadsdepartementet (FLYG, Ds A 1978: 1) föreslår att kommunerna i fortsättningen skall få ersättning för socialhjälp till utländska medborgare under den tid deras ansökningar om uppehållstillstånd behandlas. Även jag anser att statsbidrag bör utgå till kommunerna för denna socialhjälp. Den 27 december 1978 tillsatte jag en interdepartemental arbetsgrupp för att se över dessa frågor samt vissa förslag av FLYG till smärre vidgningar av bidragen till kommunerna. Syftet är att utforma ett administrativt enkelt system.

Om reglerna om ersättning för socialhjälp till utländska medborgare upphör kan inkomstbortfallet för kommunerna beräknas till ca 70 milj. kr. Dessa medel bör tillföras kommunerna genom skatteutjämnings-systemet.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna vad jag har anfört om slopande av nuvarande statsbidrag för socialhjälpkostnader m. m. för vissa grupper,
2. antaga inom socialdepartementet upprättade förslag till ändringar av lagen (1956: 2) om socialhjälp och barnavårdslagen (1960: 97).

(7) Bidrag till kommunala nykterhetsnämnder m. m.

Av bidragen till kommunala nykterhetsnämnders verksamhet går de största anslagsposterna till administration och till alkoholpolikliniker. Bidraget utgör högst 75 % av de godkända kostnaderna. Grunderna för statsbidragen skall tillämpas även beträffande kostnaderna för vård på

alkoholpoliklinik av narkotikamissbrukare. Bidrag utgår också till vårdcentraler för narkotikamissbrukare och till kommuns kostnad för vård av narkotikamissbrukare i enskilt hem eller i behandlingsenhet med högst fyra platser samt till vissa försöksverksamheter m. m. Med statliga medel bedrivs sedan något år tillbaka försöksverksamhet med tillnykt-ringskliniker för berusade personer.

KEU 76 förordar beträffande det specialdestinerade bidraget till den kommunala nykterhetsvården att den del av bidraget som avser administrationskostnader upphör att utgå, men anser att det fortfarande finns motiv för statligt stöd via ett speciellt statsbidrag för de övriga delarna av anslaget.

Utredningen framhåller vidare att, om man skulle ändra huvudmannaskapet för vårdinstitutionerna, de speciella statsbidragen till driften och för anordnande av vårdanstalter för alkoholmissbrukare får tas upp till förnyad behandling.

Socialutredningen menar att en tillämpning av helhetsprincipen inom missbruksvården — dvs. att insatser mot missbruk skall göras inom socialvårdens samtliga huvudfunktioner — knappast gör det möjligt att avgränsa de resurser som används för t. ex. enbart nykterhetsfrämjande insatser. Statsbidragen till administrativa kostnader och särskilda vårdinsatser inom nykterhetsvården samt till vård av narkotikamissbrukare bör därför upphöra. Det nuvarande bidraget till nykterhetsvården har å andra sidan enligt socialutredningen utgjort en väsentlig stimulansfaktor bakom den utbyggnad som skett i form av bl. a. alkoholpolikliniker. Därför föreslår utredningen att de speciella bidragen till alkoholpolikliniker och vårdcentraler för narkotikamissbrukare behålls.

Föredraganden

Den 29 december 1977 uppdrog regeringen åt statens förhandlingsnämnd att ta upp förhandlingar med landstingskommunerna och ifrågasvarande kommuner om ändrat huvudmannaskap för bl. a. de erkända och enskilda vårdanstalterna för alkoholmissbrukare jämte därmed sammanhängande frågor. Avsikten är att det ekonomiska ansvaret för vårdanstalter skall ligga hos landstingskommuner och vissa kommuner. Det är vidare en avsikt att i detta sammanhang också överväga det ekonomiska ansvaret för inackorderingshemmen. De statsbidrag som utgår till dessa institutioner finner jag därför inte anledning att beröra i detta sammanhang.

Vad gäller statsbidragen i övrigt till nykterhetsvård och narkomavård delar jag utredningarnas uppfattning att bidragen till administrativa kostnader och särskilda vårdinsatser inom nykterhetsvården bör avvecklas. Utredningarna föreslår att bidragen till alkoholpolikliniker och vårdcentraler för narkotikamissbrukare behålls. De skäl som anförts för

en avveckling av specialdestinerade statsbidrag kan emellertid enligt min mening anföras även beträffande sistnämnda bidrag liksom för bidraget till försöksverksamhet med nytillkommande alkoholpolikliniker. Dessa bidrag har numera i stort sett mist sin stimulanseffekt och är administrativt betungande för såväl stat som kommun. Jag förordar därför att även dessa bidrag avvecklas.

Enligt min uppfattning bör utvecklingsbidrag i huvudsak reserveras för sådana verksamheter som ännu inte har funnit någon mera slutgiltig form och där bidraget är av sådan omfattning att det har avgörande betydelse för en utveckling av verksamheten. Bidrag till vården av narkotikamissbrukare i behandlingshem och i enskilt hem och andra mindre behandlingsenheter är sådana exempel. Dessa bidrag anser jag bör behållas t. v. Sedan något år tillbaka pågår en försöksverksamhet beträffande tillnyktringsenheter i landstingskommunal eller kommunal regi. Avsikten är att vinna erfarenheter för hur omhändertagandet av berusade personer lämpligen kan ordnas. Försöken beräknas pågå ännu en tid, varför statsbidragen bör behållas t. v.

Om vissa statsbidrag upphör i enlighet med vad jag har föreslagit kan kommunernas inkomstbortfall för helt år beräknas till följande (milj. kr.).

Nykterhetsnämndernas administration m. m.	123
Alkoholpolikliniker	51
Vårdcentraler för narkotikamissbrukare och nyttillkommande alkoholpolikliniker	18
	192

Även dessa medel bör tillföras kommunerna genom skatteutjämnings-systemet.

Jag anser således att bidragen till administration m. m. av kommunernas nykterhetsvård, alkoholpolikliniker och vårdcentraler för narkotikamissbrukare samt försök med nytillkommande alkoholpolikliniker bör upphöra fr. o. m. den 1 januari 1980. Bidragen till vård i enskilt hem eller små behandlingsenheter samt till försöksverksamhet med tillnyktringsenheter bör däremot t. v. behållas. På grund av bidragens konstruktion med eftersläpning i utbetalningarna påverkas inte anslaget för budgetåret 1979/80.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna vad jag anfört om slopande av nuvarande statsbidrag till kommunernas nykterhetsvård.

(8) Bidrag till anordnande av vissa institutioner för psykiskt utvecklingsstörda

Statsbidrag utgår till kostnad för nybyggnad, tillbyggnad eller inköp

av byggnad, jämte ombyggnad som kan behövas för att anordna lokaler för elevhem, inackorderingshem, vårdhem, specialsjukhus, särskola, daghem för barn eller sysselsättningshem. Bidraget utgår med 50 % av den verkliga kostnaden, dock med högst 9 000 kr. för varje plats. För anordnande av elevhem, inackorderingshem, särskola, daghem för barn eller sysselsättningshem i förhyrda lokaler utgår engångsbidrag med nämnda belopp. Bidragsbestämmelserna återfinns i kungörelsen (1963: 350 ändrad senast 1976: 218) angående statsbidrag till omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda. KEU 76 föreslår att bidraget skall upphöra med hänsyn till dess ringa betydelse för landstingskommunernas ekonomi. Anslaget för budgetåret 1979/80 har i årets budgetproposition preliminärt förts upp med 11 milj. kr.

Föredraganden

Jag delar uppfattningen att det inte finns anledning att behålla ett särskilt statsbidrag till anordnande av vissa institutioner för psykiskt utvecklingsstörda enligt den ifrågavarande kungörelsen. Statsbidraget bör upphöra i och med utgången av kalenderåret 1979.

Reglerna för avvecklingen av anordningsbidraget bör utformas så att ansökan om statsbidrag enligt nu gällande bestämmelser skall ha inkommit till huvudtillsynsmyndigheten senast den 31 december 1979. Vidare skall, om inte särskilda skäl föranleder annat, byggnadsföretaget eller verksamheten vid ifrågavarande institution eller motsvarande starta senast den 30 juni 1980.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört beräknas de sammanlagda utbetalningarna till 16 milj. kr. för nästa budgetår. Med hänsyn till beräknad reservation vid ingången av budgetåret 1979/80 bör anslaget föras upp med 5 milj. kr.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna vad jag har anfört om slopande av statsbidrag till omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda,
2. till *Bidrag till anordnande av vissa institutioner för psykiskt utvecklingsstörda* för budgetåret 1979/80 under femte huvudtiteln anvisa ett reservationsanslag av 5 000 000 kr.

Bilaga 2.1

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1962: 392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension

Härigenom föreskrivs att 14 § lagen (1962: 392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §¹

Kommunen skall för varje år bestrida kostnaden för kommunala bostadstillägg, vilka under året utbetalats för pensionsberättigade som äro mantalsskrivna i kommunen. Kostnaden beräknas enligt föreskrifter som regeringen meddelar.

Kommunala bostadstillägg skall bekostas av den kommun där den pensionsberättigade är mantalsskriven.

Till kommunens kostnader enligt första stycket utgår statsbidrag enligt bestämmelser som regeringen meddelar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1980.

Bilaga 2.2

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1964: 143) om bidragsförskott

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1964: 143) om bidragsförskott dels att 20 § skall ha nedan angivna lydelse, dels att 20 a § skall upphöra att gälla.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §²

Utgift för bidragsförskott bestrides, i den mån ersättning ej kunnat uttagas av den underhållsskyldige, till tre fjärdedelar av statsverket och till en fjärdedel av den kommun, där vårdnadshavaren är mantalsskriven eller, om han ej är mantalsskriven i någon kommun, den kommun där barnet är bosatt.

Kostnaderna för bidragsförskott täcks av statsmedel i den mån ersättning inte kan tas ut av den underhållsskyldige.

¹ Ändrad senast 1974: 776.

² Senaste lydelse 1976: 277.

Kommun skall därutöver ersätta statsverket för kostnader för handhavandet av bidragsförskottsverksamheten med belopp motsvarande fem procent av summan av kostnaderna för de bidragsförskott, som hänförs till kommunen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1980.

I fråga om bidragsförskott som utgivits före lagens ikraftträdande tillämpas 20 § i dess äldre lydelse och avräkning sker enligt 20 a §. Ersättningsbelopp som betalas av den underhållsskyldige efter ikraftträdandet skall dock inte avräknas från utgifterna enligt 20 § första stycket.

Bilaga 2.3

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1956: 2) om socialhjälp

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1956: 2) om socialhjälp¹
dels att 23, 31 och 32 §§ skall upphöra att gälla,
dels att 17, 24 och 58 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §

Kan det antagas att ersättning för hjälpkostnaden eller del därav kommer att sökas av annan kommun, av enskild person *eller av staten*, skall över utredning, som avses i 16 §, upprättas särskilt protokoll, vilket skall innehålla

Kan det antagas att ersättning för hjälpkostnaden eller del därav kommer att sökas av annan kommun *eller* av enskild person, skall över utredning, som avses i 16 §, upprättas särskilt protokoll, vilket skall innehålla

a) uppgift om hjälpsökandens namn, ålder, civilstånd, födelseort och bostadsadress;

b) redogörelse för hans levnadsförhållanden och ekonomiska omständigheter samt för hans hjälpbehov och anledningen därtill;

c) uppgift om hans mantals-skrivning för det år hjälpen avser jämte de upplysningar i övrigt, som äro erforderliga för tillämpningen av 22 och 23 §§; samt

c) uppgift om hans mantals-skrivning för det år hjälpen avser jämte de upplysningar i övrigt, som äro erforderliga för tillämpningen av 22 §; samt

d) uppgift, huruvida enskild person finnes, för vilken ersättningsskyldighet enligt 35, 36 eller 40 § kan föreligga, med angivande av varje sådan persons namn och bostadsadress.

¹ Senaste lydelse av 23 § 1960: 98

Protokollet skall underskrivas av den, som verkställt utredningen. Hjälpsoökanden skall såvitt möjligt genom påskrift av protokollet be- styrka riktigheten av de uppgifter, som lämnats av honom.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*24 §²

Ersättning, som avses i 22 eller 23 §, utgår med det belopp, vartill kommunens kostnader för hjälpen skäligen kunna uppskattas.

Ersättning, som avses i 22 §, utgår med det belopp, vartill kommunens kostnader för hjälpen skäligen kunna uppskattas.

Där så finnes påkallat, äger regeringen fastställa taxa, enligt vilken ersättning skall utgå för vård i hem, som avses i 18 §, eller å anstalt eller annan inrättning.

58 §³

Över länsstyrelsens slutliga beslut i sådant mål eller ärende, som avses i 27, 30, 31, 39 eller 40 §, 52 § andra eller tredje stycket eller 54 §, må besvär anföras hos kammarrätten. Talan må dock ej fullföljas endast beträffande ränta eller rättegångskostnad.

Över länsstyrelsens slutliga beslut i sådant mål eller ärende, som avses i 27, 30, 39 eller 40 §, 52 § andra eller tredje stycket eller 54 § må besvär anföras hos kammarrätten. Talan må dock ej fullföljas endast beträffande ränta eller rättegångskostnad.

Har mål, varom sägs i 27 eller 30 §, förevarit hos två eller flera länsstyrelser, och anföras besvär över det i huvudsaken sist meddelade beslutet, må i samband därmed föras talan även mot beslut som dessförrinnan meddelats i målet; och skall sådant beslut ej utgöra hinder för sakens prövning i dess helhet.

Har länsstyrelse eller kammarrätt förordnat, att socialhjälp skall meddelas, går beslutet härom i verkställighet utan hinder av förd klagan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1980. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om statsbidrag som avser tid före ikraftträdandet.

Bilaga 2.4**Förslag till****Lag om ändring i barnavårdslagen (1960: 97)**

Härigenom föreskrivs att 71 § barnavårdslagen (1960: 97) skall ha nedan angivna lydelse.

71 §

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Vad i 22—24 §§ lagen om socialhjälp är stadgat om rätt för

Vad i 22 och 24 §§ lagen om socialhjälp är stadgat om rätt för

² Senaste lydelse 1975: 704

³ Senaste lydelse 1971: 664

kommun att av annan kommun eller av staten erhålla ersättning för socialhjälp, som lämnats enligt 12 § nämnda lag, skall äga motsvarande tillämpning i fråga om kommuns rätt att erhålla ersättning för utgift, som föranletts av att någon omhändertagits för samhällsvård.

Beträffande sådan ersättning skall i tillämpliga delar gälla vad som för motsvarande fall är stadgat i 25—29, 31 och 32 §§ lagen om socialhjälp.

kommun att av annan kommun erhålla ersättning för socialhjälp, som lämnats enligt 12 § nämnda lag, skall äga motsvarande tillämpning i fråga om kommuns rätt att erhålla ersättning för utgift, som föranletts av att någon omhändertagits för samhällsvård.

Beträffande sådan ersättning skall i tillämpliga delar gälla vad som för motsvarande fall är stadgat i 25—29 §§ lagen om socialhjälp.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1980. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om statsbidrag som avser tid före ikraftträdandet.

Proposition om den kommunala ekonomin

Budgetdepartementets verksamhetsområde

Bilaga 3

BUDGETDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1979-03-01**Föredragande:** statsrådet Mundebo**Anmälan till proposition om den kommunala ekonomin såvitt avser
budgetdepartementets verksamhetsområde**

1 Vissa frågor rörande nytt skatteutjämningsystem**Lag om skatteutjämningsbidrag**

Jag har tidigare denna dag behandlat utformningen av den föreslagna reformeringen av skatteutjämningsystemet (avsnitt 2.7). Inom budgetdepartementet har upprättats ett förslag till lag om skatteutjämningsbidrag. Förslaget bör fogas till protokollet (*bilaga 3.1*).

Liksom hittills bör bestämmelserna om skatteutjämningsbidrag tas in i en särskild lag.

Nuvarande bestämmelser för skatteutjämningsbidrag till kyrkliga kommuner förs över oförändrade till den nya lagen.

Som jag redan har nämnt i den allmänna motiveringen tidigare denna dag bör de nya reglerna för skatteutjämningsbidrag inte tillämpas fullt ut med en gång. Jag föreslår att de nya reglerna för beräkning av tillförsäkrad skattekraft tillämpas första gången i fråga om bidragsåret 1980 men att endast en viss andel av den, i förhållande till nu gällande regler, ökade skattekraftsgarantin får tillgodoräknas detta år. Jag återkommer strax till frågan om hur bidragen skall beräknas under detta övergångsår. Med mitt förslag skulle då de nya reglerna för beräkning av tillförsäkrad skattekraft tillämpas fullt ut först bidragsåret 1981. Vissa övergångsbestämmelser krävs också för bidragsåren 1980 och 1981 vid beräkning av det kommunala skatteunderlaget. Den nya lagen kan således tillämpas fullt ut först i fråga om bidragsåret 1982.

I 5 och 6 §§ anges den skattekraft som skall gälla som grundgaranti. Med denna som utgångspunkt beräknas årligen den tillförsäkrade skattekraften enligt bestämmelserna i 7 och 8 §§. Jag har tidigare denna dag vid min redogörelse för utformningen av det nya skatteutjämningsystemet behandlat de årliga beräkningar som skall göras. En föreskrift härom finns i 7 §. Jag kan vidare nämna att föreskriften i 7 § om hänsynsta-

gande till kostnader för kommunala bostadstillägg till folkpension skall tillämpas först bidragsåret 1981. Föreskriften om detta bör tas in bland övergångsbestämmelserna.

En nedre gräns för den tillförsäkrade skattekraften finns angiven i 8 § första stycket i form av en föreskrift att inte någon kommun eller landstingskommun skall tillförsäkras en skattekraft som understiger 100 % av medelskattekraften. I 8 § andra stycket finns ytterligare en garantiregel. Den utgår från vad som gällde det sista året när äldre regler var tillämpliga. Eftersom jag tidigare har föreslagit att de nya reglerna skall tillämpas första gången i fråga om bidragsåret 1980 måste bidragsåret 1979 tas till utgångspunkt för denna del av garantin. Vid fastställande av garantin enligt 8 § andra stycket tillämpas äldre regler över huvud taget. Det betyder att utöver tillförsäkrat skatteunderlag enligt lagen (1973: 433) om skatteutjämningsbidrag beaktas även ökningen av den tillförsäkrade skattekraften med 2 procentenheter enligt förordningen (1978: 875) om särskilt statsbidrag till kommuner och landstingskommuner under år 1979. Den tillförsäkrade procenten av medelskattekraften skall därutöver ökas med minst en procentenhet. Garantiregeln i 8 § andra stycket omfattar även de särskilda bidragsbestämmelserna för fritidsfastigheter och avfolkningskommuner i nuvarande lag om skatteutjämningsbidrag. Därvid bör de nuvarande bestämmelserna om fritidsfastigheter i 7 § andra stycket beaktas genom att kommunens skatteunderlag per invånare för garantibelopp för fritidsfastigheter enligt 1978 års taxering ställs i relation till medelskattekraften enligt samma taxering, inkl. bidragsunderlag enligt förordningen (1972: 140) om skattebortfallsbidrag. Den tillförsäkrade procenten av medelskattekraften enligt 8 § andra stycket bör avrundas till närmaste hela tal. Om första decimalen är siffran 5 skall avrundning ske uppåt.

De föreslagna bestämmelserna i 13 § innebär att senaste ansökningsdag för extra skatteutjämningsbidrag senareläggs med två månader jämfört med nuvarande bestämmelser. Förslaget i denna del motiveras av önskemål om en senareläggning som har framförts från kommunerna.

Enligt min mening torde det inte behövas någon specialregel om att skatteutjämningsbidrag skall tas upp bland inkomsterna i en kommunal budget. De nuvarande bestämmelserna i 14 § bör därför inte överföras till den nya lagen.

Förändringen av taxeringsarbetet i första instans, den s. k. RS-reformen, får vissa konsekvenser för förslaget till lag om skatteutjämningsbidrag. RS-reformen som tillämpas första gången vid 1979 års taxering innebär, såvitt nu är av intresse, en förlängning av taxeringsperioden från utgången av juni till utgången av oktober. Detta medför att nuvarande tidpunkt för fastställande av skatteunderlag måste senareläggas. Å andra sidan måste kommunerna och landstingskommunerna allttjämt i god tid få erforderliga upplysningar för sitt budgetarbete. Jag föreslår där-

för att preliminära besked får lämnas. När taxeringsarbetet är avslutat skall slutligt besked lämnas. Länsstyrelse skall således senast den 25 januari bidragsåret fastställa tillskott av skatteunderlag. Dessförinnan skall ett preliminärt besked lämnas vid samma tidpunkt som gäller för nuvarande fastställelse av tillskott av skatteunderlag, dvs. senast den 10 september året före bidragsåret. Bestämmelser om detta bör tas in i 11 §. Motsvarande system bör användas för fastställandet av medelskattkraften. Här bör tidpunkten senareläggas från den 25 augusti till den 31 december året före bidragsåret. Preliminärt besked om medelskattkraften skall lämnas av statistiska centralbyrån enligt bestämmelser som kommer att utfärdas av regeringen.

Jag kommer i annat sammanhang senare denna dag att lägga fram förslag om ändring i lagen (1965: 269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt m. m. Ändringarna påverkar beräkningen av det kommunala skatteunderlaget fr. o. m. 1981 års taxering. Med anledning härav bör särskilda övergångsbestämmelser tillämpas för bidragsåren 1980 och 1981 vid fastställelse av skatteunderlaget enligt 2 §. För dessa båda bidragsår skall det kommunala skatteunderlaget dvs. för taxeringsåren 1979 resp. 1980 beräknas enligt de bestämmelser som gäller enligt nuvarande lagstiftning.

Som jag nyss har nämnt bör de nya bestämmelserna om tillförsäkrad skattekraft kunna tillämpas fullt ut först i fråga om bidragsåret 1981. För bidragsåret 1980 föreslår jag att särskilda övergångsbestämmelser införs. För kommuner och landstingskommuner som har en *lägre* egen skattekraft än den som tillförsäkras enligt 8 § andra stycket minskad med en procentenhet, dvs. den totalt garanterade skattekraften för bidragsåret 1979 inkl. det särskilda statsbidraget om 2 procentenheter, bör följande gälla. Skattcutjämningsbidrag för bidragsåret 1980 beräknas på det tillskott av skatteunderlaget som erhålls vid tillämpning av 8 § andra stycket varvid den där angivna ökningen skall göras med två procentenheter i stället för tre, utökat med hälften av skillnaden mellan detta tillskott och det tillskott som erhålls vid tillämpning av 7 och 8 §§. För kommuner och landstingskommuner som har en *högre* egen skattekraft än den som anges i 8 § andra stycket minskad med en procentenhet innebär övergångsbestämmelserna följande. Skattcutjämningsbidrag för bidragsåret 1980 beräknas på hälften av skillnaden mellan det tillförsäkrade skatteunderlaget enligt de nya reglerna och det egna lägre skatteunderlaget. Vid beräkning av tillskott av skatteunderlag som framkommer genom halverade tillskott skall inte avrundning ske till hela hundratal skattekrönor.

Med hänvisning till det anförda hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att antaga förslaget till lag om skattcutjämningsbidrag.

Anslagsfrågor för budgetåret 1979/80

DRIFTBUDGETEN

ATTONDE HUVUDTITELN

D. Bidrag och ersättningar till kommunerna

D 2. Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m. m.

1977/78 Utgift 3 463 549 905

1978/79 Anslag 3 925 000 000

1979/80 Förslag 5 325 000 000

I prop. 1978/79: 100 (bil. 11 s. 81) har regeringen föreslagit riksdagen att, i avvaktan på särskild proposition i ämnet, till Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m. m. beräkna ett förslagsanslag av 3 925 milj. kr. Jag anhåller att nu få ta upp denna fråga.

Skatteutjämningsbidrag utgår till kommuner, landstingskommuner och kyrkliga kommuner. Jag har tidigare denna dag redogjort för de regler som gäller för skatteutjämningsbidragen under år 1979. Vidare har jag föreslagit en reformering av skatteutjämningsystemet för kommuner och landstingskommuner fr. o. m. år 1980. För en närmare beskrivning av förslaget hänvisar jag till mina tidigare överväganden.

Samma system som f. n. tillämpas bör gälla även i fortsättningen för de kyrkliga kommunerna. Dessa får samma skatteutjämningsbidrag i kronor räknat som under år 1973, men med en årlig femprocentig uppräkning av nästföregående års bidragsbelopp. Under år 1979 uppgår bidraget till de kyrkliga kommunerna till 125 milj. kr. och det kommer för år 1980 att uppgå till 132 milj. kr.

Extra skatteutjämningsbidrag beslutas av regeringen efter prövning från fall till fall. För att få extra skatteutjämningsbidrag bör man kunna påvisa att något speciellt har inträffat, som man inte har kunnat råda över och som påtagligt har försämrat ekonomin. Ett annat skäl är att sökandens ekonomiska situation är sådan att det eljest framstår som skäligt att komplettera den ordinarie bidragsgivningen. Jag har tidigare denna dag (avsnitt 2.7) förordat att de allmänna kriterier som har gällt för tilldelning av extra skatteutjämningsbidrag under senare år bör tillämpas även fortsättningsvis.

Extra skatteutjämningsbidrag för år 1979 har av regeringen beviljats 45 kommuner och en församling. Det sammanlagda beloppet för dessa bidrag uppgår till 115 milj. kr. Behovet av extra skatteutjämningsbidrag för år 1980 är svårt att förutsäga. De förbättringar av skatteutjämningsystemet som jag har föreslagit bör dock leda till att behovet minskar. Det är emellertid svårt att redan nu överblicka hur stort behovet blir. Vid min beräkning av anslagsbehovet utgår jag därför från samma belopp som extra skatteutjämningsbidrag utgår med under år 1979.

I det föreslagna nya skatteutjämningssystemet kommer större hänsyn att tas till kostnadskillnader som orsakas av kommunernas och landstingskommunernas olika ålderssammansättning. Kommuner och landstingskommuner vilkas åldersstruktur orsakar högre kostnader än genomsnittet erhåller tillägg till grundgarantin, medan kommuner och landstingskommuner med lägre kostnader än genomsnittet i detta avseende får vidkännas avdrag. Den grundläggande skattekraftsgarantin kompletteras vidare med tillägg till kommuner som har en större befolkningsminskning än 5 % under den senaste tioårsperioden.

Den årliga framräkningen av kostnadsavvikelserna för ålderssammansättning och befolkningsminskning kräver att vissa uppgifter samlas in. För utjämningen av kommunernas kostnader för statskommunala bostadsbidrag och kommunala bostadstillägg till pensionärer behövs årliga uppgifter om de genomsnittliga kostnaderna per invånare för bostadsbidrag och bostadstillägg i riket och hur mycket kommunernas kostnader avviker från genomsnittet. KEU 76 föreslår att dessa uppgifter avseende närmast föregående år lämnas till resp. länsstyrelse senast den 1 juli, av bostadsstyrelsen i fråga om de statskommunala bostadsbidragen och av riksförsäkringsverket i fråga om bostadstilläggen till pensionärer. Efter som utjämningen av kostnaderna för barnomsorgsverksamheten delvis skall grundas på utnyttjat antal platser är det nödvändigt att även dessa kostnader utjämnas i efterhand. KEU 76 föreslår att socialstyrelsen senast den 1 juli lämnar resp. länsstyrelse uppgift om antalet statsbidragsberättigade barnomsorgsplatser i länets kommuner under föregående år. Med ledning härav och med uppgifter om antalet invånare i åldersgrupperna 0—6 och 7—12 år kan kostnadsskillnaderna för barnomsorgsverksamheten beräknas. Nettokostnaden för sjukvård bör räknas om årligen på grundval av sjukvårdshuvudmännens senast fastställda bokslut och redovisning av antal vård dagar. Uppgifter härom bör senast den 1 juli inhämtas från Landstingsförbundet.

För egen del förordar jag att den årliga omräkningen av åldersfaktorn utförs centralt av statistiska centralbyrån (SCB). Det blir smidigare och rationellare än om 24 länsstyrelser var och en för sig gör beräkningarna. Dessutom begränsas arbetet för de uppgiftslämnande myndigheterna. Berörda myndigheter bör således senast den 1 juli lämna erforderliga uppgifter till SCB. Det bör vidare ankomma på SCB att samtidigt från Landstingsförbundet inhämta de uppgifter som behövs. En ytterligare faktor som talar för att SCB bör utföra omräkningen är att centralbyrån redan har tillgång till andra uppgifter som behövs vid omräkningen, såsom åldersfördelning i olika kommuner och landstingskommuner samt befolkningsförändringar. Resultatet av de av SCB utförda beräkningarna skall tillställas länsstyrelserna.

Regeringen bör bemyndigas att fastställa och vid förändrade förhållanden, exempelvis vid ändringar av regler för statsbidrag till speciella

verksamheter, justera de kostnader per enhet av olika faktorer som skall användas vid framräkningen av de kostnadsskillnader som beror på olikheter i åldersstrukturen. Under normala omständigheter bör dock den årliga omräkningen av dessa enhetskostnader utföras av SCB genom en indexomräkning.

I likhet med KEU 76 förordar jag att de framräknade kostnadsavvikelserna för ålderssammansättning och befolkningsminskning anges i termer av skattekraftsgaranti. De närmare föreskrifter för den årliga omräkningen till skattekraftsgaranti liksom de övriga anvisningar som berörda myndigheter behöver för att tillämpa skatteutjämningsreglerna bör utfärdas av riksskatteverket som har motsvarande uppgifter i fråga om de nuvarande skatteutjämningsreglerna.

I detta sammanhang bör också nämnas att de nya formerna för taxeringsarbetet i första instans som börjar tillämpas fr. o. m. 1979 års taxering leder till vissa förändringar i de hittillsvarande administrativa rutinerna. Genom förlängningen av taxeringsperioden kan definitiv uppgift om storleken på det tillskjutna skatteunderlaget lämnas till kommuner och landstingskommuner först under januari månad bidragsåret. Till ledning för det kommunala budgetarbetet skall dock länsstyrelserna senast den 10 september året före bidragsåret lämna kommuner och landstingskommuner uppgift om preliminärt beräknat tillskott av skatteunderlag. För att länsstyrelserna skall kunna lämna sådan uppgift fordras att SCB gör en preliminär beräkning av medelskattekraften. Den definitiva medelskattekraften skall fastställas av SCB senast den 31 december året före bidragsåret.

Beräkningarna av åldersstrukturfaktor och tillförsäkrad skattekraft bör som jag nämnt utföras av SCB. De merkostnader SCB orsakas härav bör under budgetåret 1979/80 få belasta anslaget Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m. m. I den mån SCB åsamkas merkostnader redan under innevarande budgetår bör dessa på samma sätt få bestridas från motsvarande anslag för budgetåret 1978/79.

Ordinarie och extra skatteutjämningsbidrag uppgår under år 1979 till sammanlagt 4 009 milj. kr. Bidragen under år 1980 är beroende av den fortsatta utvecklingen av skatteunderlaget och av de kommunala skattesatserna för samma år. Vidare är skatteutjämningsbidraget för år 1980 beroende av de skattekraftsgarantier för kommuner och landstingskommuner för år 1980 som framkommer vid omräkningen under sommaren 1979. Kostnaderna kan alltså inte nu beräknas med säkerhet. Om man utgår från skattesatserna för år 1979 och antar en viss höjning av skatteunderlaget samt att åldersstruktur m. m. i kommuner och landstingskommuner är desamma som då KEU 76 lade fram sitt betänkande kan de sammanlagda bidragen för år 1980 beräknas till ca 6 640 milj. kr. Hälften av beloppen för resp. kalenderår 1979 och 1980, 5 325 milj. kr. utbetalas under budgetåret 1979/80. Jag förordar att anslaget förs upp med detta belopp.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att till *Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m. m.* för budgetåret 1979/80 anvisa ett förslagsanslag av 5 325 000 000 kr.

D 6. Särskilt statsbidrag till landstingskommuner m. fl. under år 1980

Nytt anslag (förslag) 50 000 000 kr.

Vid min genomgång av det nya skatteutjämningsystemet tidigare denna dag (avsnitt 2.9) har jag förordat att det särskilda bidrag som under år 1979 utgår till kommuner och landstingskommuner förnyas övergångsvis för år 1980 för de landstingskommuner och landstingsfria kommuner som inte kommer att omfattas av det nya skatteutjämnings-systemet. Bidraget bör utgå med 45 kr. per invånare i de berörda landstingskommunerna och landstingsfria kommunerna. Medelsbehovet kan för kalenderåret 1980 beräknas till ca 100 milj. kr., varav hälften utbetalas under budgetåret 1979/80. Jag förordar därför att 50 milj. kr. tas upp i statsbudgeten för nästa budgetår under ett förslagsanslag benämnt Särskilt statsbidrag till landstingskommuner m. fl. under år 1980.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att till *Särskilt statsbidrag till landstingskommuner m. fl. under år 1980* för budgetåret 1979/80 anvisa ett förslagsanslag av 50 000 000 kr.

2 Statsbidrag till kommunernas kostnader för kommunala taxeringsrevisorer

Enligt 13 § taxeringslagen (1956: 623) kan en kommun förordna tjänsteman hos kommunen att granska deklARATIONER och andra handlingar. Sådana tjänstmän skall godkännas av länsstyrelsen och detta godkännande kan när som helst återkallas. Enligt den före den 1 januari 1979 gällande lydelsen av detta lagrum föreskrevs att dessa tjänstemän hade att granska deklARATIONER och uppgifter enligt de närmare föreskrifter som länsstyrelsen och ordföranden i vederbörande taxeringsnämnd fann skäl att meddela. De skulle vidare göra de erinringar hos nämndens ordförande som granskningen ger anledning till och i övrigt biträda ordföranden vid fullgörandet av dennes åligganden. Denna inriktning av arbetet kvarstår i sak även om den inte längre finns inskriven i lagtexten.

Om de särskilda anstalter för taxeringsarbetet som en kommun har åtagit sig genom att på detta sätt ställa tjänstemän till förfogande anses ha särskilt värde för det allmänna kan kommunen enligt 129 § 1 mom.

2) taxeringslagen få statligt bidrag till de kostnader som kommunen härigenom har fått vidkännas. Beslut om sådant bidrag meddelas av länsstyrelsen enligt närmare bestämmande av regeringen. Enligt 59 § taxeringskungörelsen (1957: 513) skall kommun, som vill framställa anspråk på bidrag, komma in till länsstyrelsen senast den 1 augusti under taxeringsåret med framställning avseende tiden den 1 juli året före taxeringsåret—den 30 juni taxeringsåret. Uppgift om kommunens kostnader skall fogas till framställningen. Länsstyrelsen skall i sin tur senast den 1 september under taxeringsåret göra en framställning till regeringen om anvisande av medel till bidraget.

De samlade statsbidragen till kommunernas kostnader för dessa s. k. kommunala taxeringsrevisorer har successivt minskat i omfång sedan uppbördsväsendet förstatligades år 1967. Regeringens senaste beslut om bidrag, som meddelades i december 1978 och avsåg budgetåret 1977/78, omfattade bidrag om sammanlagt 472 800 kr. till de åtta kommunerna Stockholm, Uppsala, Linköping, Norrköping, Malmö, Halmstad, Borås och Gävle. Bidraget utgjorde hälften av lönekostnaden för ifrågavarande tjänstemän. Bidragsunderlaget omfattade nio heltidsarbetande tjänstemän, vartill kom tre tjänstemän som ägnat delar av sin arbetstid åt hithörande arbetsuppgifter.

Vid sin genomgång av de speciella statsbidragen till kommunerna har 1976 års kommunalekonomiska utredning funnit att det i de flesta fall inte finns fasta samarbets- och samverkansformer mellan den statliga skatteadministrationen och de kommunala taxeringsrevisorerna. Utredningen ansåg att den totala effektiviteten i skatteadministrationen skulle höjas om de kommunala taxeringsrevisorerna inordnades i den statliga administrationen. Personalen skulle därigenom också få bättre möjligheter till utveckling i arbetet och därmed på ett för staten effektivare sätt utföra löpande arbetsuppgifter. Utredningen har därför föreslagit att statsbidraget skall upphöra och att de kommunala taxeringsrevisorerna skall överföras till den statliga granskningsorganisationen.

Denna fråga berör endast en begränsad del av kommunerna i riket. Flertalet remissinstanser har heller inte kommenterat den särskilt i sina yttranden över kommunalekonomiska utredningens förslag. De som har särskilt behandlat frågan, nämligen länsstyrelsen i Stockholms län, Helsingborgs och Gävle kommuner samt Föreningen Sveriges kommunala taxeringsrevisorer har inte tillstyrkt förslaget; Gävle kommun har dock tillstyrkt det under förutsättningen att man tar bort bidraget i samband med att ett nytt skatteutjämningsystem införs och att den kommunala beskattningen av juridiska personer avskaffas.

För egen del anser jag att — även om de hittillsvarande erfarenheterna av de kommunala taxeringsrevisorernas arbetsinsatser i nuvarande former är positiva — förutsättningarna för ett effektivt och väl fungerande taxeringsarbete är störst om taxeringsarbetet hålls samman inom

ramen för en och samma organisation. Taxeringsorganisationen har under de senaste åren byggts ut i betydande omfattning. Det finns därför inte längre samma behov som tidigare av biträde från kommunala taxeringsrevisorer. Jag kan med hänsyn härtill — efter samråd med chefen för kommundepartementet — ansluta mig till kommunalekonomiska utredningens förslag om att den nuvarande statsbidragsgivningen upphör. Möjligheten för en kommun att efter länsstyrelsens godkännande förordna en tjänsteman att granska deklarationer m. m. bör finnas kvar för de fall där kommunen finner en sådan granskningsverksamhet vara av värde för kommunen. Något statsbidrag för sådana kostnader bör dock, i ljuset av den samlade bedömning av olika statliga bidrag som sker i förevarande sammanhang, inte längre utgå. Om kommunerna inte vill begagna sig av denna möjlighet bör strävan vara att bereda nuvarande kommunala befattningshavare möjlighet att förordnas på tjänster inom lokal skattemyndighet eller länsstyrelse. Jag erinrar om att lokal skattemyndighet, och i regel också länsstyrelse, finns på de orter där de kommunala taxeringsrevisorerna f. n. arbetar.

När det gäller tidpunkten för den förändring jag förordar bör den nya ordningen tillämpas fr. o. m. 1980 års taxering. Det innebär, enligt vad som följer av de regler som gäller för bidragsprövningen enligt taxeringslagstiftningen och som jag har redogjort för i det föregående, att någon besparing inte uppkommer på statsbudgeten förrän under budgetåret 1980/81. I det avlämnade förslaget till statsbudget för budgetåret 1979/80 har medel för ifrågavarande statsbidrag beräknats i hittillsvarande ordning inom det under åttonde huvudtiteln uppförda förslagsanslaget Kostnader för årlig taxering m. m. (prop. 1978/79: 100 bil. 11 s. 75).

När det gäller förslag till den ändring i taxeringslagen som följer av mitt ställningstagande i denna fråga återkommer jag senare i annat sammanhang.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna vad jag har förordat om upphörande av den särskilda statsbidragsgivningen för kommunala taxeringsrevisorer.

Bilaga 3.1

Förslag till

Lag om skatteutjämningsbidrag

Härigenom föreskrives följande.

1 § Landstingskommun, kommun, församling, pastorat och annan kyrklig samfällighet som har beskattningsrätt kan få skatteutjämningsbidrag enligt denna lag.

2 § I lagen förstås med

bidragsår det år under vilket skatteutjämningsbidrag utgår,

skatteunderlag antalet skattekoronor och skatteören enligt taxeringsnämnds beslut rörande taxeringen till kommunal inkomstskatt året före bidragsåret,

skattekraft kvoten mellan landstingskommuns eller kommuns skatteunderlag och antalet i landstingskommunen respektive kommunen kyrkobokförda invånare vid ingången av året före bidragsåret,

medelskattekraft kvoten mellan skatteunderlaget för riket och antalet i riket kyrkobokförda invånare vid ingången av året före bidragsåret.

3 § Till landstingskommun och kommun utgår skatteutjämningsbidrag om skatteunderlaget understiger det skatteunderlag som motsvarar den tillförsäkrade skattekraften enligt 7 och 8 §§. Bidraget utgår med ett belopp som motsvarar produkten av det enligt 4 § beräknade tillskottet av skatteunderlag och skattesatsen för bidragsåret.

Till församling, pastorat och annan kyrklig samfällighet utgår skatteutjämningsbidrag med det belopp som enligt förordningen (1965: 268) om skatteutjämningsbidrag har utgått för bidragsåret 1973 med fem procents årlig ökning.

4 § Tillskott av skatteunderlag till landstingskommun och kommun utgör skillnaden mellan det skatteunderlag som motsvarar den tillförsäkrade skattekraften enligt 7 och 8 §§ och landstingskommunens respektive kommunens skatteunderlag.

Tillskott av skatteunderlag avrundas till närmast hela hundratal skattekoronor, varvid 50 skattekoronor avrundas uppåt.

5 § För landstingskommun gäller nedan angiven skattekraft i procent av medelskattekraften som grundgaranti, nämligen

136 %: Norrbottens läns landstingskommun

127 %: Västerbottens läns landstingskommun

124 %: Jämtlands läns landstingskommun

115 %: Västernorrlands läns landstingskommun

106 %: Värmlands, Kopparbergs och Gävleborgs läns landstingskommuner

103 %: Övriga landstingskommuner

6 § För kommun gäller nedan angiven skattekraft i procent av medelskattekraften som grundgaranti.

Län	Grundgaranti: skattekraft i procent av medel- skattekraften	Kommuner
Stockholms	106	Samtliga
Uppsala	103	Enköping och Uppsala
	106	Håbo, Tierp, Älvkarleby och Östhammar
Södermanlands	103	Samtliga
Östergötlands	103	Finspång, Linköping, Mjölby, Motala, Norrköping, Söder- köping, Åtvidaberg och Ödeshög
	106	Boxholm, Kinda och Valde- marsvik
	109	Ydre
Jönköpings	103	Jönköping, Nässjö, Tranås, Vetlanda och Värnamo
	106	Aneby, Eksjö, Gislaved, Gnosjö, Sävsjö och Vaggeryd
Kronobergs	103	Alvesta, Ljungby, Växjö och Älmhult
	106	Markaryd
	109	Lessebo, Tingsryd och Upp- vidinge
Kalmar	103	Samtliga utom Högsby
	106	Högsby
Gotlands	115	Gotland
Blekinge	103	Samtliga
Kristianstads	103	Samtliga
Malmöhus	103	Samtliga
Hallands	103	Samtliga utom Hylte
	106	Hylte
Göteborgs och Bohus	103	Samtliga utom Öckerö
	112	Öckerö
Älvsborgs	103	Samtliga utom Bengtsfors, Dals-Ed och Färgelanda
	106	Bengtsfors, Dals-Ed och Färgelanda
Skaraborgs	103	Falköping, Grästorp, Götene, Hjo, Lidköping, Mariestad, Skara, Skövde, Tibro, Tidaholm, Töreboda och Vara
	106	Gullspång, Habo, Karlsborg och Mullsjö
Värmlands	103	Hammarö, Karlstad och Kristinehamn
	106	Arvika, Eda, Filipstad, Forshaga, Grums, Hagfors, Kil, Munkfors, Storfors, Sunne, Säffle och Årjäng
	112	Torsby
Örebro	103	Askersund, Degerfors, Hallsberg, Karlskoga, Kumla, Laxå och Örebro
	106	Hällefors, Lindesberg, Ljusnars- berg och Nora
Västmanlands	103	Samtliga utom Norberg och Skinnskatteberg
	106	Norberg
	109	Skinnskatteberg
Kopparbergs	103	Borlänge och Falun
	106	Avesta, Hedemora, Ludvika, Smedjebacken och Säter

Län	Grundgaranti: skattekraft i procent av medel- skattekraften	Kommuner
Gävleborgs	109	Gagnef, Leksand, Mora, Orsa, Rättvik och Vansbro
	115	Malung
	127	Älvdalen
	103	Gävle och Sandviken
	106	Hofors och Ockelbo
	109	Bollnäs, Hudiksvall, Nordanstig, Ovanåker och Söderhamn
Västernorrlands	112	Ljusdal
	109	Härnösand, Sundsvall och Timrå
	112	Kramfors och Örnsköldsvik
	115	Ånge
Jämtlands	118	Sollefteå
	112	Östersund
	118	Bräcke
	121	Berg, Krokom, Ragunda och Åre
Västerbottens	124	Härjedalen och Strömsund
	112	Umeå
	115	Nordmalings, Robertsfors och Skellefteå
	118	Vindelns och Vännäs
	124	Norsjö
	127	Dorotea och Åsele
Norrbottens	130	Lycksele, Sorsele, Storuman och Vilhelmina
	121	Luleå och Piteå
	127	Boden, Haparanda, Kalix och Älvsbyn
	130	Gällivare och Kiruna
	133	Övertorneå
	136	Arjeplog, Arvidsjaur, Jokkmokk, Pajala och Övertorneå

7 § Med utgångspunkt i grundgarantin enligt 5 och 6 §§ beräknas årligen den tillförsäkrade skattekraften. Denna utgörs av grundgarantin med tillägg eller avdrag för åldersstrukturens inverkan på landstingskommunernas och kommunernas kostnader. För landstingskommuner och kommuner som inte ingår i landstingskommun skall hänsyn därvid tas till skillnader i fråga om kostnader för sjukvård. För kommuner skall hänsyn tas till skillnader i fråga om kostnader för service till pensionärer, grundskola, förskolans deltidsgupper, daghem, fritidshem och familjedaghem, statskommunala bostadsbidrag samt kommunala bostadstillägg till folkpension. I fråga om kommun vars folkmängd senaste tioårsperiod har minskat skall tillägg göras för den befolkningsminskning som överstiger fem procent.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om beräkningen av den tillförsäkrade skattekraften enligt första stycket.

8 § Oaktat vad som följer av 7 § skall den tillförsäkrade skattekraften inte i något fall understiga 100 % av medelskattekraften.

Den tillförsäkrade skattekraften enligt 7 § får inte heller understiga vad som motsvarar den tillförsäkrade procent av medelskattekraften,

avrundad till närmast hela tal, som gäller för bidragsåret 1979, ökad med tre procentenheter.

9 § Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om tillämpningen av bestämmelserna i 7 § vid indelningsändring som berör landstingskommun eller kommun.

Vid indelningsändring som berör församling, pastorat och annan kyrklig samfällighet bestämmer regeringen hur utgående bidragsbelopp skall fördelas.

10 § För landstingskommun och kommun som har berörts av indelningsändring bestämmer regeringen dels hur stor procent av medelskattkraften som skall gälla som grundgaranti för landstingskommunen eller kommunen, dels den procent av medelskattkraften som enligt 8 § andra stycket minst skall tillförsäkras landstingskommunen eller kommunen.

11 § Länsstyrelsen fastställer tillskott av skatteunderlag och tillställer senast den 25 januari bidragsåret landstingskommun och kommun uppgift om tillskottets storlek.

Till ledning för landstingskommuns och kommuns budgetarbete skall länsstyrelsen senast den 10 september året före bidragsåret lämna landstingskommun och kommun uppgift om uppskattat tillskott av skatteunderlag.

12 § Statistiska centralbyrån fastställer medelskattkraften senast den 31 december året före bidragsåret.

13 § Regeringen får efter ansökan bevilja extra skatteutjämningsbidrag. Ansökan inges till länsstyrelsen senast den 31 mars året före bidragsåret.

14 § I fråga om utbetalning av skatteutjämningsbidrag under bidragsåret tillämpas bestämmelserna i 4 § lagen (1965: 269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m. m.

15 § Finner länsstyrelse på grund av anmärkning eller eljest att beslut som länsstyrelsen har meddelat enligt denna lag har blivit uppenbart oriktigt till följd av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende, skall länsstyrelsen meddela beslut om rättelse.

16 § Statistiska centralbyråns eller länsstyrelses beslut enligt denna lag överklagas hos regeringen genom besvär.

17 § De ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna lag meddelas av regeringen eller av myndighet, som regeringen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979, då lagen (1973: 433) om skatteutjämningsbidrag skall upphöra att gälla.

För bidragsåren 1980 och 1981 skall skatteunderlaget enligt 2 § vid 1979 resp. 1980 års taxeringar ökas med bidragsunderlag enligt bestämmelserna i förordningen (1972: 140) om skattebortfallsbidrag och

justeras enligt 2 § lagen (1965: 269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m. m.

För bidragsåret 1980 skall vidare följande gälla. Beräkningen av skatteutjämningsbidrag skall utgå från det tillskott av skatteunderlag som erhålls vid tillämpning av 8 § andra stycket varvid den där angivna ökningen skall göras med två procentenheter i stället för tre. Detta tillskott av skatteunderlag skall därefter ökas med hälften av skillnaden mellan å ena sidan vad som erhålls vid tillämpning av 7 och 8 §§ och å andra sidan tillskottet av skatteunderlag enligt föregående mening eller det egna skatteunderlaget, om detta är högre.

Bestämmelserna i 7 § om kommunala bostadstillägg till folkpension tillämpas första gången i fråga om bidragsåret 1981.

Äldre bestämmelser skall alltjämt tillämpas i fråga om bidragsåret 1979 och tidigare år.

Proposition om den kommunala ekonomin

**Utbildningsdepartementets
verksamhetsområde**

Bilaga 4

UTBILDNINGSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1979-03-01

Föredragande: statsrådet Rodhe

Anmälan till proposition om den kommunala ekonomin såvitt avser utbildningsdepartementets verksamhetsområde

1 Bidrag till driften av grundskolor m. m.

Chefen för budgetdepartementet har i sitt huvudanförande behandlat förslag från 1976 års kommunalekonomiska utredning (KEU 76) om utbetalningsregler för bidraget till driften av grundskolan. Han har i det sammanhanget berört vissa andra frågor som gäller statens bidrag till kommunernas kostnader för driften av grundskolan, bl. a. arbetsgivaravgifter, samt kostnaderna för arbetsvård och omplacering av lärare och skolledare.

Chefen för budgetdepartementet har vidare behandlat frågor som rör förordningen (1962: 696) om bestridande av vissa kostnader på skolväsendets område. Förordningen reglerar ersättningen av statsmedel till huvudmännen för dels vissa sjukvårdskostnader för rektor eller lärare vid statsunderstödd särskola samt bl. a. lantbruksskola och lanthushållsskola, dels ersättning i vissa fall för förrättning, tjänsteresa och flyttningsskostnad för rektor, studierektor eller lärare vid grundskolan. Jag delar chefens för budgetdepartementet uppfattning att statsbidragsgivningen enligt den s. k. bestridandeförordningen bör upphöra fr. o. m. den 1 januari 1980 och avser att återkomma till regeringen i denna fråga.

2 Bidrag till byggnadsarbeten inom skolväsendet m. m.

KEU 76 föreslår att kapitalmarknadsutredningen får ta ställning till om det är möjligt att låta reglerna för de statliga bostadslånen även gälla skolbyggnader. För den händelse att det inte skulle visa sig möjligt att ersätta statsbidragen till skolbyggnader med statliga lån anser KEU 76 att en översyn av investeringsbidragen till skolväsendet bör verkställas, som syftar till att finna mer enhetliga principer för bidragens utformning.

Riksdagen har som sin mening gett regeringen till känna att regelsystemet för finansieringen av skolbyggandet bör ses över och att de för-

slag som översynen kan ge anledning till, i den mån så är erforderligt för deras genomförande, utan dröjsmål föreläggs riksdagen för beslut (UbU 1977/78: 17, rskr 1977/78: 194).

Jag vill härmed anmäla att en översyn av regelsystemet för finansieringen av skolbyggandet pågår inom utbildningsdepartementet.

KEU 76 anser att *investeringsbidragen till grundskolans och gymnasieskolans elevhemsbyggnader* är beloppsmässigt små och därmed är av ringa betydelse för kommunernas ekonomi. Utredningen föreslår därför att dessa bidrag upphör att utgå och att medlen överförs till skatteutjämnningssystemet.

De remissinstanser som har tagit upp denna fråga hävdar att investeringsbidraget till elevhemsbyggnader har karaktär av stimulansbidrag. Bidraget har enligt dessa remissinstanser stor ekonomisk betydelse för glesbygdskommuner och för kommuner som anordnar utbildningar med mycket stort upptagningsområde.

Enligt min mening bör bidrag till investeringar för grundskolans och gymnasieskolans elevhem kunna utgå även i fortsättningen.

Jag vill i detta sammanhang ta upp frågan om enhetliga bestämmelser för statsbidrag till kostnader för uppförande av elevhem m. m. Statsbidragsreglerna kan variera beroende på vilka linjer berörda elever har valt i den numera integrerade gymnasieskolan. Bidraget utgår således enligt fem olika författningar och bidragsprocenten varierar mellan 50 och 75 %. I något fall kan bidrag utgå med 90 %. Enligt min mening bör statsbidrag fr. o. m. den 1 juli 1979 i samtliga fall utgå med 50 % av de beräknade kostnaderna för anskaffande eller förhyrande av elevhem avsett för elever i grundskola och gymnasieskola samt för studerande i kommunal högskoleutbildning. När särskilda skäl föreligger bör emellertid bidrag till anskaffande av elevhem, efter beslut av regeringen i varje särskilt fall, kunna utgå med 75 % av de beräknade kostnaderna. Bestämmelser om bidrag till förhyrande av elevhem bör liksom hittills begränsas till gymnasieskola och kommunal högskoleutbildning.

Statsbidraget till *bostäder för lärare* inom det obligatoriska skolväsendet får enligt KEU 76 anses vara av mycket ringa betydelse för kommunernas ekonomi. KEU 76 föreslår därför att bidraget avvecklas.

Jag ansluter mig till utredningens uppfattning som också delas av remissinstanserna. Jag vill samtidigt tillägga att bidrag till bostäder för lärare även utgår till huvudmännen för vissa icke-obligatoriska skolor. Bidrag till anskaffande eller upprustning av lärarbostad vid lantbrukets yrkesskolor utgår således med 50 % av den beräknade kostnaden och bidrag till anskaffande och förhyrande av bostäder för lärare för skogsbrukets yrkesutbildning med 75 % av den beräknade kostnaden. Även bidrag till bostäder för lärare inom det icke-obligatoriska skolväsendet får anses ha mycket ringa betydelse för kommunernas ekonomi. Enligt

min mening bör samtliga bidrag till bostäder för lärare avvecklas fr. o. m. den 1 januari 1980.

Statsbidrag utgår till *audivisuell utrustning* vid sådana byggnadsarbeten avsedda för grundskolan för vilka statsbidrag har beviljats. Statsbidrag till audivisuell utrustning utgår med belopp per undervisningslokal som varierar mellan 200 kr. och 1 500 kr. Till gymnasiala skolor utgår bidrag till audivisuell utrustning endast för lantbrukets yrkesutbildning. Bidragsbeloppet varierar mellan 500 kr. och 1 500 kr. Statsbidrag kan även utgå till kostnader för *inventarier i teknikverkstad i grundskolan*. Bidragsunderlaget uppgår till 63 100 kr. Bidraget, som beviljas av skolöverstyrelsen (SÖ), utgår genomsnittligt med ca 36 % av bidragsunderlaget, dvs. ca 23 000 kr.

Jag anser att bidragen till audivisuell utrustning samt bidraget till inventarier i teknikverkstad i grundskolan har mycket ringa betydelse för kommunernas ekonomi. De bör därför kunna avvecklas fr. o. m. den 1 januari 1980.

Ur anslaget Bidrag till byggnadsarbeten inom skolväsendet m. m. utgår även bidrag till *hörselteknisk utrustning* av lokal för hörselklass i grundskola och bidrag till hörselteknisk utrustning för enskilda elever i obligatoriska och icke-obligatoriska skolor. Förslagen från kommittén (U 1978: 04) om integration av handikappade elever i det allmänna skolväsendet bör enligt min mening avvaktas innan ställning tas till frågan om även detta bidrag skall avvecklas.

3 Bidrag till undervisningsmateriel inom gymnasieskolan m. m.

KEU 76 anser att statsbidraget till *första uppsättningen stadigvarande undervisningsmateriel* för gymnasieskolan och kommunal högskoleutbildning har relativt ringa ekonomisk betydelse för kommuner och landstingskommuner. KEU 76 förordar därför att bidraget till undervisningsmateriel inom gymnasieskolan slopas.

SÖ har i denna fråga en avvikande uppfattning. Bidraget utgör enligt SÖ:s mening en avgörande stimulansfaktor vid etablerandet av nya utbildningsvägar, som kan vara kostnadskrävande för berörda kommuner och landstingskommuner.

Jag anser i likhet med SÖ att bidraget till undervisningsmateriel har stor ekonomisk betydelse för kommunerna och landstingskommunerna vid uppbyggande av en skolenhet, vissa linjer eller specialkurser eller en utökning av elevantalet. Jag anser därför att nämnda utrustningsbidrag bör bibehållas för naturvetenskaplig och fyraårig teknisk linje och närliggande specialkurser, tvååriga yrkesinriktade linjer samt yrkesinriktade specialkurser och kommunal högskoleutbildning, den senare i vad avser tekniska yrken och vårdyrken. Bidrag bör därvid utgå med 50 % av den beräknade kostnaden. Överstiger kostnaden 500 000 kr. för

en klass under hela utbildningen på linjen eller specialkursen m. m. bör bidrag liksom f. n. utgå med 75 %.

Nuvarande bestämmelser, som innebär att bidrag i vissa fall utgår med 90 % till landstingskommun för gymnasieskola och högskoleutbildning som inte utgör sjuksköterskeutbildning, bör slopas liksom bestämmelsen om att bidrag till kommun och landstingskommun för sjuksköterskeutbildning i undantagsfall utgår med högst två tredjedelar av kostnaderna.

De särskilda utrustningsbidrag som utgår för speciella ändamål, t. ex. till gymnasial utbildning för gravt hörselskadade elever och gravt rörelschindrade elever, skall även fortsättningsvis kunna utgå till kommun från förevarande anslag.

De förändringar i bidragshänseende som har förordats under förevarande rubrik bör enligt min mening gälla fr. o. m. den 1 juli 1980.

Frågan om bidrag till förhyrande av utrustning behöver övervägas ytterligare. Jag har därför för avsikt att föreslå regeringen att uppdra åt SÖ att inkomma med förslag till bestämmelser om bidrag till förhyrande av utrustning. SÖ bör i sitt utredningsarbete samråda med Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. Som riktlinje för SÖ:s arbete skall gälla att det sammanlagda bidraget till kommun för förhyring av hela eller delar av utrustningen ej får överstiga bidraget vid inköp. Det är även viktigt att bestämmelserna utformas på ett sådant sätt att det hela blir administrativt lätthanterligt för stat och kommun. Enhetliga normer för beräkning av underlag för bidrag bör gälla för de bidragsberättigade studievägar som jag tidigare redovisat. SÖ skall i detta sammanhang även få i uppdrag att utfärda övergångsbestämmelser beträffande bidrag till de studievägar som i fortsättningen inte kommer i fråga för utrustningsbidrag.

Nuvarande system för utbetalning av bidrag till undervisningsmateriel fungerar inte på ett helt tillfredsställande sätt. Således föreligger stora skillnader mellan riksrevisionsverkets och SÖ:s beräkningar av reserverade medel. Jag vill anmäla att jag har för avsikt att uppdra åt SÖ att i samråd med riksrevisionsverket utarbeta förslag till åtgärder som undanröjer de brister som i dag kan konstateras beträffande utbetalningssystem m. m.

4. Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. bemyndiga regeringen att meddela bestämmelser om statsbidrag till kostnader för uppförande av elevhem i enlighet med vad jag förordat,
2. besluta om avveckling av statsbidragen till bostäder för lärare, audiovisuell utrustning, inventarier i teknikverkstad samt undervisningsmateriel för viss utbildning inom gymnasieskolan och högskolan i enlighet med vad jag har förordat.

Proposition om den kommunala ekonomin

**Jordbruksdepartementets
verksamhetsområde**

Prop. 1978/79: 95**Bilaga 5**

JORDBRUKSDEPARTEMENTET

Utdrag
 PROTOKOLL
 vid regeringssammanträde
 1979-03-01

Föredragande: statsrådet Enlund

Anmälan till proposition om den kommunala ekonomin såvitt avser
 jordbruksdepartementets verksamhetsområde

1. Anslagsfrågor för budgetåret 1979/80**DRIFTBUDGETEN****TIONDE HUVUDTITELN****H. Miljövård**

I prop. 1978/79: 100 (bil. 13 s. 127) har regeringen föreslagit riksdagen att i avvaktan på särskild proposition i ämnet för budgetåret 1979/80 beräkna till Bidrag till kommunala avloppsreningsverk m. m. ett förslagsanslag av 120 milj. kr. Jag anhåller nu att få ta upp denna fråga.

H 13. Bidrag till kommunala avloppsreningsverk m. m.

1977/78 Utgift	174 212 547
1978/79 Anslag	120 000 000
1979/80 Förslag	100 000 000

Nuvarande förhållanden

Från anslaget utgår bidrag för ny-, till- eller ombyggnad av avloppsreningsverk m. m. Bidragsbestämmelserna finns i kungörelsen (1968: 308) om statsbidrag till avloppsreningsverk. Enligt övergångsbestämmelserna till kungörelsen får statsbidrag enligt kungörelsen (1959: 251) om statsbidrag till vatten- och avloppsanläggningar beviljas sådana avloppsföretag som efter särskilt tillstånd har börjat utföras före den 1 juli 1968.

Bidrag för byggande av avloppsreningsverk lämnas kommun eller huvudman för sådan anläggning som har förklarats som allmän enligt lagen (1970: 244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar eller äldre

lag. Bidrag lämnas bl. a. under förutsättning att reningsverket under rådande och väntade förhållanden kan anses tillfredsställande med hänsyn till vattenvården och även i övrigt i sanitärt avseende. Reningsverket skall vidare betjäna anläggningar som är avsedda för minst 50 personer eller motsvarande storlek samt är avsett för längre gående rening än slamavskiljning. Bidrag utgår också till överföringsledning från ett bebyggelseområde till reningsverk i ett annat bebyggelseområde i vissa särskilt angivna fall. Statsbidragets storlek bestämmes med hänsyn till reningsgraden och utgår med ett belopp motsvarande lägst 30 och högst 50 % av kostnaden. Till en och samma anläggning får bidraget överstiga 5 milj. kr. endast om särskilda skäl föreligger och efter prövning av regeringen i varje särskilt fall.

Förhöjt statsbidrag utgår för ny-, till- eller ombyggnad av avloppsreningsverk inom Vindelälvsområdet med belopp motsvarande högst 75 % av kostnaden. Vidare kan förhöjt statsbidrag med upp till 75 % utgå enligt beslut av regeringen efter förslag från naturvårdsverket också i vissa andra fall för avloppsreningsanläggningar i mindre kommuner, där kommunens kostnader blir mycket stora till följd av att reningsverken måste dimensioneras med hänsyn till en omfattande turism, eller när det gäller områden för vilka med stöd av 8 § miljöskyddslagen meddelats särskilt förordnande för att skydda vattenområde mot utsläpp av avloppsvatten.

För budgetåret 1978/79 får bidrag till avloppsreningsverk beviljas intill ett belopp av 90 milj. kr.

Statens naturvårdsverk

Naturvårdsverket har i rapport den 22 juni 1978 till regeringen redovisat förslag rörande bidragsgivningen till kommunala avloppsreningsverk. Rapporten har remissbehandlats. Också riksrevisionsverket har i en rapport till naturvårdsverket redovisat en utvärdering av det hittillsvarande stödet.

Sedan nuvarande bidragssystem infördes år 1968 har ca 1,6 miljarder kr. utgått i statsbidrag till avloppsreningsverk. De bidragsgrundande kostnaderna uppgår till ca 3,5 miljarder kr. Med hänsyn till att avdrag görs för bl. a. dimensionering av reningsverken för industribelastning ligger kommunernas investeringar högre. Totalinvesteringen för kommunerna uppskattas till omkring 4,1 miljarder kr. Den genomsnittliga bidragsprocenten beräknad på godkänd anläggningskostnad har successivt stigit och uppgick budgetåret 1976/77 till 44,6 %. Skälet till detta är att kraven på längre gående rening har skärpts. Behovet av medel har varit betydligt större än de bidragsramar som ställts till naturvårdsverkets förfogande. Väntan på beslut om bidrag samt utbetalning av beviljade bidrag har medfört stora problem för kommunerna att finansiera

utbyggnaden av reningsverk. Härigenom har kommunerna nödgats söka kortfristiga lån för att täcka bidragsdelen, vilket medfört ekonomiska problem för kommunerna. Väntetiden på bidragsbeslut uppgår f. n. till ca 3 år.

Trots den omfattande utbyggnaden av avloppsreningsverk kvarstår mycket att göra för att alla tätorter skall uppnå de reningskrav som normalt ställs i dag. Naturvårdsverket har beräknat vilka investeringar som behövs för att nå denna rening. Under de närmaste tio åren behöver enligt verkets bedömning investeringar på ca 2,9 miljarder kr. göras för att uppnå de krav som i dag ställs på den kommunala avloppsreningen. Tyngdpunkten på investeringarna ligger under den första femårsperioden, för vilken investeringsbehovet har beräknats till 1,9 miljarder kr. För att kunna genomföra dessa åtgärder anser naturvårdsverket att staten även i fortsättningen under en tioårsperiod genom bidrag bör stimulera kommunerna till investeringarna. Därefter bör bidragen i sin hittillsvarande form kunna avvecklas.

I sin rapport om översyn av bidragsgivningen till kommunala avloppsreningsverk har naturvårdsverket bl. a. behandlat frågan om ytterligare åtgärder för att förbättra reningen av avloppsvatten till svaga recipienter. Vidare föreslås ändrade bidragsnivåer, som innebär att bidragsprocenten minskar med ca 5 %. Dessutom föreslås att förhöjda statsbidrag skall kunna utgå för att stimulera framtagningen av ny teknik.

Naturvårdsverket framhåller att reningstekniken under de senaste åren har utvecklats betydligt som en följd av erfarenheter från de reningsverk för långtgående rening som efter hand tagits i drift, men också som en följd av den allmänna vattenvårdspolitiska inriktningen att så långt möjligt undvika eller begränsa vattenförorening. Biologisk-kemisk rening kan numera — och i motsats till då nuvarande bidragssystem infördes — betecknas som en konventionell metod och motsvarande en normal standard. För ytterligare förbättrade reningsresultat har under senaste tid föreskrivits att reningsverk vid "svaga" recipienter skall förses med slutfiltrering efter biologisk-kemisk rening.

För att kunna stimulera till en fortsatt förbättring av avloppsreningen — och såvitt nu kan bedömas främst genom slutfiltrering — erfordras att högsta bidragsnivån förbehålles sådana anläggningar. Å andra sidan finns det knappast längre skäl till att bidrag skall utgå till enklare former av rening som endast uppfyller miljöskyddslagens minimikrav, varför lägsta bidrag bör utgå för kemisk rening, kombinerad biologisk-kemisk rening eller slutligen god biologisk rening. Naturvårdsverkets förslag innebär att den genomsnittliga bidragsprocenten sänks med ca 5 % i förhållande till nuvarande bidragsnivåer.

Statliga insatser för att stimulera framtagning och utveckling av nya

tekniska lösningar är enligt naturvårdsverkets förslag angelägna. Den statliga insatsen vid tillämpning av ny teknik bör i första hand ses som ett bidrag med "riskpengar" för att få en lovande men osäker idé genomförd. Det förhöjda bidraget bör givetvis begränsas till de delar i avloppsanläggningen där den nya tekniken tillämpas. Ett sådant bidrag skulle kunna skynda på framtagning och tillämpning av teknik som är fördelaktig både i fråga om effektivitet och från ekonomisk synpunkt. Bidragsnivån för ny teknik bör kunna uppgå till förslagsvis högst 75 % av investeringskostnaderna. Det förutsätts också att anläggningarna efter färdigställande kan fungera som demonstrationsobjekt. Förhöjt bidrag bör kunna utgå till nya tekniska lösningar för både ledningssystem och avloppsreningsverk i den mån dessa lösningar främjar vattenvården.

Naturvårdsverket har i sin anslagsframställning för budgetåret 1979/80 beräknat medelsbehovet under anslaget till 112 milj. kr. samt föreslagit att bidrag till avloppsreningsverk får beviljas intill ett belopp av 130 milj. kr.

Remissyttranden

Yttranden över naturvårdsverkets rapport har avgetts av riksrevisionsverket (RRV), arbetsmarknadsstyrelsen, koncessionsnämnden för miljöskydd, styrelsen för teknisk utveckling, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Jönköpings, Kronobergs, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Väster-norrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, Svenska kommunförbundet och Svenska vatten- och avloppsverksföreningen.

I stort sett alla remissinstanser tillstyrker eller lämnar utan erinran naturvårdsverkets förslag. RRV ställer sig dock mot bakgrund av sitt yttrande över 1976 års kommunalekonomiska utrednings förslag principiellt tveksamt till användningen av specialdestinerade statsbidrag. RRV anser att ett antal faktorer talar för en avveckling av bidrag till kommunala avloppsreningsverk i dess nuvarande form. Det gäller bl. a. bidragets avtagande stimulanseffekt och kommunernas möjligheter att själva finansiera reningsverken genom vatten- och avloppsavgifter. RRV förordar att det nu övervägs att slopa bidraget och överföra detta till skatteutjämningssystemet. Om statsbidragen skall finnas kvar under den tioårsperiod som naturvårdsverket föreslagit, bör övervägas att ge bidrag till rening utöver biologisk-kemisk rening endast i de fall sådana långtgående reningskrav ställts redan vid prövningen enligt miljöskyddslagen. Vad beträffar framtagning och tillämpning av ny renings-teknik som är fördelaktig i fråga om reningseffekt och ekonomi, delar RRV naturvårdsverkets uppfattning att behovet av en sådan utveckling är angelägen. Koncessionsnämnden för miljöskydd finner förslaget i

stort sett väl motiverat, men anför att frågan om kostnad och miljöeffekter av avloppsrening i jämförelse med sanering av avloppsreningsnät bör utredas närmare innan slutlig ställning tas. Flertalet remissinstanser ställer sig positiva till att bidragssystemet avskaffas inom en tioårsperiod. *Länsstyrelserna i Gävleborgs och Västernorrlands län* vill inte förbehållslöst förorda ett avskaffande inom en tioårsperiod, medan *länsstyrelserna i Kopparbergs och Norrbottens län* anser att bidrag skall kunna utgå tills erforderliga åtgärder vidtagits.

Samtliga remissinstanser som yttrar sig angående förslaget om förhöjt statsbidrag för att stimulera ny teknik ställer sig positiva härtill. *RRV* framhåller dock att ansvaret för utveckling av ny teknik även framdeles bör åvila styrelsen för teknisk utveckling.

När det gäller bidragsramar och väntetid för bidragsbeslut anför *Svenska kommunförbundet* att nuvarande förhållanden är helt oacceptabla. Detta förhållande påtalas också av ett flertal andra remissinstanser.

Föredraganden

Då det nuvarande systemet för statsbidrag till kommunala avloppsreningsverk infördes år 1968 fanns endast ett tiotal avloppsreningsverk med kemisk rening. Ca 57 % av tätortsbefolkningen beräknades vara bosatt i orter som saknade rening eller som bara hade slamavskiljning. F. n. beräknas endast ca 3 % av tätortsbefolkningen vara bosatt i orter som inte har anslutning till reningsverk eller där endast slamavskiljning sker. Mer än 75 % av befolkningen är bosatt i orter med anslutning till reningsverk med kemisk eller kemisk/biologisk rening. Ytterligare ett reningssteg, nämligen filtrering, införs nu i vissa fall vid byggandet av nya reningsverk vid särskilt känsliga vattenområden. Den snabba utbyggnaden av reningsverk under den senaste tioårsperioden har medfört att belastningen på vattendragen från kommunala utsläpp nu beräknas vara nere i en nivå som motsvarar den som gällde i början av 1940-talet vad avser lättnedbrytbart organiskt material och fosfor.

Under den senaste tioårsperioden har således mycket omfattande insatser gjorts när det gäller den kommunala avloppsreningen. Naturvårdsverket har beräknat investeringskostnaderna för kommunala reningsverk till ca 4,1 miljarder kr. under perioden 1968—1978. Till dessa investeringar har ca 1,6 miljarder kr. utgått i statsbidrag. Den kommunala avloppsreningen har därmed utgjort en betydande del av de totala insatserna inom miljövården i vårt land under denna period. Utbyggnaden har resulterat i att en mycket stor del av tätortsbefolkningen nu bor i orter med reningsverk med tillfredsställande reningsgrad. Av den utredning som naturvårdsverket gjort på regeringens uppdrag framgår emel-

lertid att betydande investeringar för den kommunala avloppsreningen behöver göras också under den kommande tioårsperioden. Naturvårdsverket har beräknat investeringsbehovet för att alla tätorter skall uppnå de reningskrav som normalt ställs i dag till ca 2,9 miljarder kr. för denna period. Naturvårdsverket föreslår att statsbidrag enligt i huvudsak samma principer som f. n. skall utgå i ytterligare tio år, varefter bidragssystemet skall kunna avvecklas.

Reningskraven för de kommunala avloppsutsläppen fastställs vid den prövning enligt miljöskyddslagen som sker av alla utbyggnader av kommunala avloppsreningsverk. Som naturvårdsverket framhåller i sin utredning innebär denna prövning numera normalt krav på att avloppsvattnet behandlas både biologiskt och kemiskt. Vid särskilt känsliga vattenområden kan ytterligare behandlingssteg vara aktuella. Det nuvarande statsbidragssystemet som bl. a. innebär att högre bidragsprocent utgår vid högre reningsgrad har utan tvekan haft stor stimulanseffekt för den utbyggnad av reningsverk som har skett under 1970-talet. Som bl. a. RRV framhåller har emellertid flera faktorer gjort att bidragets stimulanseffekt nu har tenderat att minska. Förutom det förhållandet att kraven vid prövningen enligt miljöskyddslagen successivt har skärpts till den nivå som ger högsta bidragsprocent kan nämnas att kostnadsutvecklingen medfört att, i varje fall för de större reningsverken, bidragets andel av de verkliga investeringskostnaderna alltmer minskat. I sammanhanget kan vidare pekas på att kommunerna i ökad utsträckning tar ut vatten- och avloppsavgifter som motsvarar självkostnaderna. Jag delar därför RRV:s bedömning att flera skäl talar för att statsbidragen till kommunala reningsverk i sin nuvarande generella utformning kan avvecklas. Jag vill framhålla att detta inte innebär att ambitionsnivån när det gäller de kommunala vattenvårdsfrågorna får sänkas. Det stöd till investeringarna som kommunerna nu har bör således upphöra och medlen överförs till skattcutjämningsystemet. Jag vill också peka på de möjligheter som kan finnas att i vissa fall finansiera utbyggnad av reningsverk med beredskapsmedel.

Den avveckling av det nuvarande systemet för bidrag till kommunala avloppsanläggningar som jag här har förordat kan medföra vissa övergångssvårigheter för kommunerna. Ett flertal kommuner har således planerat eller påbörjat byggande av reningsverk och därvid räknat med att bidrag skall komma att utgå enligt nuvarande regler. Det är nödvändigt att hänsyn till dessa kommuner tas vid utformningen av övergångsbestämmelserna. Jag förordar därför att hittillsvarande regler skall gälla under en viss övergångsperiod. Bidrag enligt nu gällande regler bör således kunna utgå för reningsverk där verkliga och kontinuerliga byggnads- eller anläggningsarbeten har påbörjats före den 1 januari 1981. En ytterligare förutsättning för bidrag bör dock vara att bidragsansökan i god tid före angiven tidpunkt eller senast den 1 juli 1980 har ingivits

till naturvårdsverket och att verket meddelat antingen beslut om bidrag eller s. k. påbörjandetillstånd.

Även om de generella statsbidragen till kommunerna för byggande av avloppsreningsverk således enligt min uppfattning kan avvecklas fr. o. m. år 1981, kan det dock från miljövårdssynpunkt vara angeläget att en möjlighet till särskilt stimulansbidrag till kommunala avloppsanläggningar finns kvar för särskilda vattenskyddsåtgärder och utprovning av ny teknik för avloppsanläggningar samt i fall där kommunens kostnader blir mycket stora till följd av att reningsverken måste dimensioneras med hänsyn till en omfattande turism. Frågan om ett sådant särskilt bidrag bereds f. n. inom jordbruksdepartementet. Jag avser att återkomma till denna fråga i nästa års budgetproposition.

För innevarande budgetår får statsbidrag till kommunala avloppsreningsverk beviljas intill ett belopp av 90 milj. kr. Också för budgetåret 1979/80 bör bidrag enligt nuvarande regler få beviljas inom en ram av denna storlek. För utbetalningarna från anslaget under nästa budgetår beräknar jag ett medelsbehov av 100 milj. kr.

Under återopande av vad jag har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna de riktlinjer jag har förordat i fråga om det framtida statliga stödet till kommunala avloppsanläggningar,
2. medge att för budgetåret 1979/80 statsbidrag till avloppsreningsverk får beviljas med sammanlagt högst 90 000 000 kr.,
3. till *Bidrag till kommunala avloppsreningsverk m. m.* för budgetåret 1979/80 anvisa ett förslagsanslag av 100 000 000 kr.

2. Stöd till mindre idrotts- och friluftsanläggningar

Från anslaget Stöd till idrotten: Anläggningsstöd m. m., som i årets budgetproposition föreslås uppgå till 35,4 milj. kr. för budgetåret 1979/80 lämnas bidrag till idrotts- och friluftsanläggningar enligt de riktlinjer som fastställdes av 1970 års riksdag (prop. 1970: 79, JoU 1970: 33, rskr 1970: 239) samt vissa på dessa riktlinjer grundade och av regeringen angivna normer. Bidrag utgår också för vandringsleder i fjällvärlden samt till s. k. riksanläggningar för den samlade idrottsrörelsens och friluftslivets behov. För utvecklingsarbetet rörande idrotts- och friluftsanläggningar finns vissa riktlinjer angivna i prop. 1970: 79. Från anslaget utgår vidare ersättningar till vissa organisationer för serviceverksamhet samt till informations- och utredningskostnader för beredningen för planering och samordning av de statliga insatserna för rekreation (rekreationsberedningen). Anslaget disponeras även för bidrag enligt kungörelsen (1969: 323) om statsbidrag till hamn, brygga eller farled för fritidsbåtar samt för vissa serviceåtgärder för fritidsbåtstrafiken m. m.

Bidrag till idrotts- och friluftsanläggningar utgår med ca 9 milj. kr. per år, varav ca 5 milj. kr. till kommuner och återstoden till föreningar o. d.

En fortsatt statsbidragsgivning till mindre friluftss- och idrottsanläggningar måste enligt 1976 års kommunalekonomiska utredning (KEU 76) grundas på en bedömning av behovet att stimulera kommunerna till en ökad utbyggnadstakt. Det är utredningens uppfattning att idrotts- och motionsverksamheten fortlöpande har byggts ut under senare år, eftersom kommunerna väl uppmärksammat vikten av att kunna erbjuda människorna möjlighet till rekreation och avkoppling. Bidraget till kommunala idrottsanläggningar har ringa betydelse för kommunernas ekonomi. Eftersom bidraget således knappast har någon nämnvärd stimulansseffekt föreslår utredningen att bidraget inte längre specialdestineras. Medlen bör i stället överföras till skatteutjämnningssystemet.

När bidrag utgår till kommun bör det enligt utredningens mening vara av sådan storlek att det får en avgörande betydelse för utvecklingen av den ifrågavarande verksamheten. Vad gäller statsbidraget till fritidsbåtstrafiken har kommunerna långt i efterhand erhållit beviljade statsbidrag. Enligt utredningen visar utvecklingen att kostnader motsvarande bidragsdelen har kunnat finansieras med hjälp av kommunala medel eller lån. Utredningen kan därför inte finna att de statliga bidragen har spelat en avgörande roll för utvecklingen i de kommuner som erhållit sådant stöd. Utredningen föreslår därför att statsbidraget till åtgärder för fritidsbåtstrafiken vad avser hamnbidrag slopas och att medlen framdeles tillförs kommunsektorn genom skatteutjämnningssystemet.

När det gäller bidrag till riksanläggningar avser dessa ofta kommunala anläggningar av riksintresse för idrott, friluftsliv eller rekreation. Vad gäller principerna för statsbidrag till kommunerna har utredningen funnit att bidrag bör utgå när kommunerna bedriver verksamheter som avses att nyttjas även av andra än kommunernas egna invånare. Hit bör enligt utredningens bedömning räknas riksanläggningar för den samlade idrottsrörelsen. Statsbidrag föreslås därför även fortsättningsvis utgå till detta ändamål.

Sammanfattningsvis förordar alltså utredningen att bidraget till riksanläggningar kvarstår medan bidragen till fritidsbåtshamnar och mindre kommunfinansierade idrottsanläggningar slopas.

Remissinstansernas synpunkter på KEU:s förslag redovisas i bilaga 9.

Naturvårdsverket har i skrivelse till regeringen den 15 juni 1978 föreslagit vissa förändringar av formerna för stödet till anläggningar och områden för idrott, friluftsliv och turism. I skrivelsen föreslås bl. a. en om-disposition av anslaget Stöd till idrotten: Anläggningsstöd m. m. Verkets förslag berör i varierande utsträckning frågor som behandlas av KEU 76.

Föredraganden

Stödet till mindre idrotts- och friluftsanläggningar m. m. uppgår budgetåret 1978/79 till ca 9 milj. kr. Bidragen lämnas av naturvårdsverket enligt vissa regler för investeringar i mindre idrotts-, friluft-, motions- eller rekreationsanläggningar. Bidragen utgår såväl till kommuner som till föreningar, organisationer o. d. Bidragen för dessa ändamål har under senare år fördelats ungefär lika till å ena sidan kommuner och å andra sidan föreningar och motsvarande.

KEU:s förslag att föra över delar av medlen för idrotts- och friluftsanläggningar till skatteutjämnningssystemet lämnas i remissbehandlingen i huvudsak utan erinran. Även jag anser att stödet till kommunerna för uppförande av mindre idrotts- och friluftsanläggningar bör upphöra fr. o. m. den 1 januari 1980 och medlen överföras till den kommunala skatteutjämnningen. Under senare tid har bidrag till kommunala anläggningar utgått med ca 5 milj. kr. årligen. Förslaget torde inte föranleda någon ändring av den medelsberäkning för budgetåret 1979/80 som jag har redovisat i 1979 års budgetproposition (prop. 1978/79: 100 bil. 13 s. 139). Bidragen till föreningar kommer fortsättningsvis att kunna utgå förutsatt att anläggningen i fråga inte kan anses vara ett kommunalt åtagande.

Förslaget innebär att kommunerna helt övertar det finansiella ansvaret för investeringar i anläggningar för idrott, friluftsliv, studerandemotion eller sådan anläggning som inte är avsedd för den samlade idrottsrörelsens behov eller är av riksintresse för rekreationsändamål.

Även naturvårdsverkets förslag till vissa förändringar av formerna för stöd till anläggningar och områden för idrott, friluftsliv och turism har därmed i avgörande avscenden beaktats vad gäller det mindre anläggningsstödet och stödet till kommuner med ett stort antal studerande.

KEU 76 föreslår vidare att bidragen till fritidsbåtshamnar förs över till skatteutjämnningssystemet. Naturvårdsverket har i sitt remissyttrande över utredningen förordat att utformningen av bidragen till fritidsbåtstrafiken bör avgöras i samband med att statsmakterna tar ställning till fritidsbåttutredningens förslag. Dessa förslag jämte frågan om båtregistrering bereds f. n. i jordbruksdepartementet. Regeringens förslag till riksdagen i dessa frågor kan väntas tidigast hösten 1979. Jag är därför inte nu beredd att förorda någon ändring av bidragsgivningen till fritidsbåtshamnar m. m.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar riksdagen

att godkänna de riktlinjer för stöd till mindre idrotts- och friluftsanläggningar som jag har förordat.

**Proposition om
den kommunala
ekonomin**

**Bostadsdepartementets
verksamhetsområde**

Bilaga 6

BOSTADSDEPARTEMENTET

Utdrag

PROTOKOLL

vid regeringssammanträde

1979-03-01

Föredragande: statsrådet Friggebo

Anmälan till proposition om den kommunala ekonomin såvitt avser bostadsdepartementets verksamhetsområde

Ändring av statens andel av kostnaderna för statskommunala bostadsbidrag

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1975: 51—52) Bostadsförsörjning och bostadsbidrag att en samordning på sikt skulle ske mellan de kommunala bostadstilläggen till folkpension (KBT) och de statskommunala bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn. Som ett första steg mot en samordning föreslog utredningarna att en möjlighet skulle öppnas för folkpensionärer utan barn att få statskommunalt bostadsbidrag i de fall reglerna härfor gav ett gynnsammare utfall än reglerna för KBT. Dåvarande chefen för bostadsdepartementet, som anmälde frågan i prop. 1975/76: 145, var inte beredd att förorda en lösning i enlighet med utredningarnas förslag. Riksdagen beslöt emellertid (CU 1975/76: 26, rskr 1975/76: 308) att bifalla vissa motioner med yrkande om att en sådan samordning skulle göras.

Med hänvisning till riksdagens beslut föreslog regeringen i prop. 1976/77: 100 (bil. 16) att en möjlighet skulle öppnas för folkpensionärer utan barn att fr. o. m. år 1978 få statskommunalt bostadsbidrag när reglerna för detta ger ett gynnsammare utfall än reglerna för KBT. Riksdagen godkände regeringens förslag (CU 1976/77: 18, rskr 1976/77: 187).

Utredningarna lade också fram vissa förslag som syftade till att åstadkomma större enhetlighet inom KBT-systemet. Förslagen innebar att ett minimibelopp skulle läggas fast för KBT. Utredningarna ansåg sig dock inte ha befogenhet att anvisa vägar att finansiera en sådan reform. På denna punkt hänvisade de till den förutvarande kommunalekonomiska utredningen (Fi 1971: 08).

Enligt gällande regler utgår statsbidrag med 72 % av kommunernas

kostnader för de statskommunala bostadsbidragen till barnfamiljer och till vissa hushåll utan barn. När statsbidraget beräknas beaktas dock högst 80 % av den bostadskostnad som ligger inom vissa gränser. Den nedre hyresgränsen är lika för alla slag av bidragsberättigade hushåll. Den övre hyresgränsen varierar med hänsyn till hushållens storlek. Bostadskostnad över denna gräns får beaktas om bidragstagaren eller medlem av hans hushåll är handikappad. Bestämmelserna finns i förordningen (1976: 262, ändrad senast 1978: 390) om statskommunala bostadsbidrag till barnfamiljer m. fl. Sedan år 1978 kan statskommunala bostadsbidrag utgå även till folkpensionärer om kommunen har beslutat det. Dessa bidrag administreras av riks försäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna och samordnas med handläggningen av KBT. Bestämmelserna finns i förordningen (1977: 392) om statskommunala bostadsbidrag till vissa folkpensionärer m. fl. Kommunerna skall kalenderårsvis i efterskott till staten betala 28 % av bidrag som har betalats ut enligt dessa bestämmelser.

I sitt slutbetänkande (SOU 1977: 78—79) Kommunerna: Utbyggnad, Utjämning, Finansiering gör 1976 års kommunalekonomiska utredning (KEU 76) bedömningen att en fullständig samordning av KBT och statskommunala bostadsbidrag med hänsyn till tekniska svårigheter och svårbedömbara kompensations- och finansieringsfrågor kräver ytterligare utredning. Dessa frågor anses ligga utanför utredningens uppdrag. Utredningen föreslår dock vissa förändringar som leder till viss samordning av systemen. Sålunda förordas att en lagstadgad miniminivå införs i KBT-systemet och att statsbidrag till KBT och statskommunala bostadsbidrag skall utgå med samma procentsats och täcka 40 % av kommunernas kostnader för bostadsbidrag. Beträffande utredningens närmare överväganden i denna del hänvisar jag till sammanfattningen av KEU:s betänkanden i bilaga 8.

Det övervägande flertalet av de remissinstanser som här yttrat sig i frågan tillstyrker utredningens förslag. Majoriteten av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget om en enhetlig procentsats för statsbidrag till KBT och till statskommunala bostadsbidrag.

För egen del anser jag att en samordning mellan bostadsbidragssystemen är angelägen. Som ett betydelsefullt steg mot en ökad samordning har chefen för socialdepartementet tidigare i dag föreslagit att ett nytt statsbidrag till KBT införs i syfte att utjämna förmåner mellan kommunerna. Statsbidrag föreslås således utgå med 43 % av kommunernas kostnader för KBT upp till den övre hyresgräns som gäller för statskommunala bostadsbidrag till hushåll utan barn. Det nya statsbidraget förutsätts bli finansierat bl. a. genom att statsbidragsandelen till statskommunala bostadsbidrag sänks så att statsbidrag utgår med samma procentsats till KBT och till statskommunala bostadsbidrag. Införandet av en enhetlig statsbidragsandel till KBT och statskommunala bostadsbidrag är

också ett led i samordningssträvandena. De tekniska förutsättningarna för en mer fullständig samordning på sikt kommer, som chefen för budgetdepartementet redan har nämnt, att utredas inom regeringens kansli.

Bostadsstyrelsen har i sitt yttrande över utredningens förslag framhållit att de förbättringar av KBT som förslaget syftar till medför att behovet av statskommunala bostadsbidrag som utfyllnad till KBT minskar. Styrelsen föreslår, med hänvisning till att systemet med statskommunala bostadsbidrag som utfyllnadsbidrag till KBT innebär betydande merarbete, att dessa slopas om utredningens förslag genomförs. Jag delar bostadsstyrelsens uppfattning att införandet av de enhetliga KBT-nivåerna kommer att medföra att många av de folkpensionärer som nu får statskommunala bostadsbidrag kommer att få hela sitt bostadsbidrag i form av KBT. För min del vill jag emellertid framhålla att utfyllnadsbidrag till KBT fortfarande kommer att ha betydelse för vissa folkpensionärer. Jag förordar därför ingen ändring av reglerna i detta avseende.

Jag förordar med hänvisning till vad som har anförts tidigare denna dag att statsbidrag till statskommunala bostadsbidrag till barnfamiljer m. fl. skall utgå med 43 %. En följd av detta förslag blir att kommunerna till staten skall betala tillbaka 57 % av bidrag som har betalats ut enligt förordningen om statskommunala bostadsbidrag till vissa folkpensionärer m. fl. De ändrade reglerna för statsbidrag till statskommunala bostadsbidrag bör träda i kraft den 1 januari 1981. De påverkar alltså inte statens kostnader för statskommunala bostadsbidrag under nästa budgetår.

Jag vill i sammanhanget stryka under att de ändrade reglerna om kostnadsfördelningen mellan stat och kommuner i fråga om bostadsbidragen lämnar kostnaderna för kommunkollektivet oförändrade. Vid beslut om skatteutjämningsbidrag kommer, som chefen för budgetdepartementet har anfört tidigare denna dag, nettokostnaderna för KBT och statskommunala bostadsbidrag att beaktas. Detta innebär att kommuner som kommer att ha relativt sett höga direkta kostnader för bostadsbidragen får kompensation för detta genom att de bidragsberättigande kostnaderna även beaktas vid beräkningen av åldersfaktorn i skatteutjämningssystemet.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna den ändring av statens andel av kostnaderna för statskommunala bostadsbidrag till barnfamiljer m. fl. och till vissa folkpensionärer m. fl. som jag har förordat.

Proposition om den kommunala ekonomin

Kommundepartementets verksamhetsområde

Bilaga 7

KOMMUNDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1979-03-01

Föredragande: Statsrådet Hansson

**Anmälan till proposition om den kommunala ekonomin såvitt avser
kommundepartementets verksamhetsområde****1 Vissa statsbidragsfrågor****1.1 Ersättning för verksamhet vid räddningstjänst m. m.**

Med räddningstjänst förstås enligt 1 § brandlagen (1974: 80, ändrad senast 1977: 493) verksamhet som syftar till att vid brand, oljeutflöde, ras, översvämning eller annat nödläge avvärja eller begränsa skada på människor eller egendom eller i miljön. Därvid förutsätts dock att det med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för räddningsåtgärderna och omständigheterna i övrigt kan anses påkallat att staten eller kommun svarar för att sådana åtgärder vidtas. I fråga om åtgärder som vidtas till havs eller i kustvatten, Vänern eller Mälaren för att avvärja eller begränsa skada till följd av utflöde av olja eller annat som är skadligt är lagen tillämplig bara i den mån detta är särskilt angivet i lagen.

Räddningstjänsten är enligt 2 § en kommunal uppgift. Vid nödläge som kräver särskilt omfattande räddningsåtgärder skall länsstyrelsen överta ledningen av räddningstjänsten (12 §). Tullverkets kustbevakning svarar för oljebekämpning till havs m. m.

Kommunerna kan i vissa fall få ersättning av staten för räddningstjänstkostnader m. m. Detta gäller i fråga om kostnader för dels räddningstjänst med anledning av skogsbrand, dels räddningstjänst med anledning av oljeutflöde till havs eller i kustvattnen, Vänern, Mälaren, Göta Älv, Trollhätte kanal eller Södertälje kanal, dels sanering av oljeskada som har uppstått till följd av sådant oljeutflöde. Ersättning utgår dock bara för den del av kostnaden som överstiger ett belopp som regeringen bestämmer. Detta belopp har alltsedan brandlagens tillkomst varit 3 000 kr. Frågor om ersättning prövas av statens brandnämnd. När det gäller nödlägen som har medfört särskilt höga räddningstjänstkostnader kan kommunerna vidare få ersättning av staten efter vad regeringen bestämmer i varje särskilt fall.

Kommunalekonomiska utredningens förslag innebär bl. a. att skatteutjämningssystemet reformeras i syfte att öka utjämningen mellan kommunerna och förstärka stödet till de inkomstsvaga kommunerna. Därvid förordar utredningen också att ett antal specialdestinerade bidrag slopas. Förslaget omfattar bl. a. bidraget till skogsbrandsläckningskostnader och det bidrag som avser nödlägen som har medfört särskilt höga räddningstjänstkostnader. Om kostnaderna för skogsbrandsläckning under ett år har varit särskilt betungande för en kommun, skall kommunen i stället kunna få extra skatteutjämningsbidrag. Sådant bidrag skall enligt utredningens förslag kunna utgå också i fråga om nödlägen som har medfört särskilt höga räddningstjänstkostnader. Med hänsyn till utvecklingen mot större och bärkraftigare kommuner anser utredningen att det s. k. tröskelbeloppet när det gäller kommunernas kostnader för oljebekämpning och sanering med anledning av oljeutflöde till havs m. m. bör höjas från 3 000 till 20 000 kr.

Bara någon enstaka remissinstans har motsatt sig att det särskilda statsbidraget till skogsbrandsläckningskostnader tas bort. Detta statsbidrag uppgår i genomsnitt till ca 1 milj. kr. per år, men utgående belopp varierar av naturliga skäl mellan åren. Jag delar utredningens uppfattning att bidraget numera i regel saknar betydelse för kommunerna. Förslaget att bidraget skall tas bort innebär även enligt min mening en betydande administrativ förenkling för både brandnämnden och kommunerna. Jag förordar därför att utredningens förslag i denna del genomförs. Om kostnaderna för skogsbrandsläckning under ett år har varit särskilt betungande för en kommuns ekonomi, skall detta kunna beaktas vid prövningen av om extra skatteutjämningsbidrag skall medges.

Jag delar också utredningens uppfattning att den undre gränsen för bidrag till kommunernas kostnader för oljebekämpning och sanering med anledning av ett oljeutflöde till havs eller i kustvattnen, Väner, Mälaren, Göta Älv, Trollhätte kanal eller Södertälje kanal bör höjas. Med hänsyn till att oljebekämpningen till havs m. m. är en statlig uppgift finns det, enligt min mening, dock inte skäl att höja tröskelbeloppet mera än vad som är motiverat med hänsyn till penningvärdets fall. Intresset av att myndigheterna inte belastas med alltför många ansökningar som avser småbelopp får anses tillräckligt tillgodosett genom en sådan höjning. Jag ämnar i annat sammanhang föreslå regeringen att höja tröskelbeloppet till 5 000 kr.

Svenska kommunförbundet har gett uttryck för tveksamhet inför utredningens förslag att det särskilda bidraget som avser nödlägen som har medfört särskilt höga räddningstjänstkostnader skall tas bort. Enligt förbundet är compensation genom extra skatteutjämningsbidrag knappast en praktiskt möjlig lösning. För egen del anser jag att utredningens förslag i denna del inte bör följas. Mycket höga räddningstjänstkostnader kan föranledas även av nödlägen som inträffar i ekonomiskt svaga

kommuner. Sådana kostnader kan uppkomma även vid nödlägen där det inte finns anledning för länsstyrelsen att överta ledningen av räddningstjänsten. Kommunen har inte möjlighet att avpassa sin ekonomiska planering med hänsyn till risken för att ett nödläge som kommer att medföra särskilt höga räddningstjänstkostnader inträffar. Den har inte möjlighet att vid planeringen av sin verksamhet göra prioriteringar mellan andra utgiftsbehov och ett utgiftsbehov som kan föräntledas av att sådant nödläge plötsligt inträffar. När det inträffar, kan kommunen ganska snart behöva tillgång till medel för att täcka kostnaderna. Av bl. a. de skäl som jag nu har redovisat är en möjlighet för kommunen att ansöka om extra skatteutjämningsbidrag inte en tillfredsställande lösning.

1.2 Kommunal beredskap

Bestämmelser om kommunernas beredskap finns i lagen (1964: 63, omtryckt 1977: 417) om kommunal beredskap. Sedan den 1 juli 1977 gäller lagen också för landstingskommunerna (prop. 1976/77: 74, bil. 8, FöU 1976/77: 13, rskr 1976/77: 311). Lagen gäller dock inte beträffande de uppgifter i fråga om hälso- och sjukvård som ankommer på landstingskommunerna och de kommuner som inte tillhör landstingskommunen.

Om länsstyrelsen med hänsyn till beredskapsuppgifternas omfattning eller betydelse i en kommun anser det nödvändigt att kommunens förberedelser redovisas i en särskild plan, skall kommunen upprätta och antaga en sådan plan (7 §). Motsvarande gäller för landstingskommunerna. När det påkallas av ändrade förhållanden får länsstyrelsen förordna om revision av kommunala och landstingskommunala beredskapsplaner.

Statsbidrag till kommuner och landstingskommuner som första gången upprättar beredskapsplan utgår antingen med lägst 90 % av de redovisade planläggningskostnaderna — i den mån kostnaderna anses skäliga — eller efter schablonmässiga grunder som regeringen bestämmer (16 §). För den årligen återkommande revisionen av planerna utgår inte statsbidrag. Om länsstyrelsen har förordnat om allmän planrevision, har kommunen eller landstingskommunen däremot rätt att få bidrag med lägst 90 % av den redovisade kostnaden, i den mån denna anses skälig.

Med utgången av budgetåret 1978/79 beräknas nyplanläggningen i kommunerna vara slutförd. F. n. återstår 15 landstingskommuner att nyplanlägga. Kostnaderna för planrevision har hittills varit obetydliga. Riksnämnden för kommunal beredskap har i sin anslagsframställning för budgetåret 1979/80 beräknat kostnaden för planrevision till 200 000 kr.

Ersättningen för revision av beredskapsplaner spelar enligt kommu-

nalekonomiska utredningens uppfattning en obetydlig roll i den kommunala ekonomin. Av allt att döma förorsakar beräkningen av ersättningsarna såväl kommunerna som länsstyrelserna ett betydande administrativt arbete, särskilt som möjligheter till schablonersättningar inte föreligger. Utredningen föreslår därför att medlen för det statliga stödet till kommunerna för planrevisionen överförs till skatteutjämningsystemet. Där emot bör statsbidrag i ett övergångsskede utgå för nyplanläggning till de kommuner som ännu saknar beredskapsplan. Motsvarande förslag läggs fram i fråga om landstingskommunerna.

Några remissinstanser anför invändningar mot utredningsförslaget. Till de kritiska remissinstanserna hör Svenska kommunförbundet, som anser att statsbidrag även i fortsättningen bör utgå till kostnader för sådan planrevision som följer av att kommunerna får nya uppgifter eller av att anvisningarna för beredskapsplanläggningen annars ändras. Enligt min mening skulle det medföra stora svårigheter att göra en avgränsning av det slag som kommunförbundets förslag förutsätter. Särskilt med hänsyn till de begänsade kostnader som planrevisionerna har föranlett anser jag att de invändningar som några remissinstanser har anfört inte bör hindra att utredningsförslaget genomförs. Jag förordar alltså att 16 § lagen om beredskap ändras så att statsbidrag i fortsättningen utgår endast för nyplanläggning.

1.3 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom kommundepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i brandlagen (1974: 80),
 2. lag om ändring i lagen (1964: 63) om kommunal beredskap.
- Förslagen bör fogas till regeringsprotokollet (*bilaga 7.1 och 7.2*).

1.4 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen
att antaga förslagen till

1. lag om ändring i brandlagen (1974: 80),
2. lag om ändring i lagen (1964: 63) om kommunal beredskap.

2 Åtgärder för att förebygga jordskred, m. m.

Riksdagen har under innevarande riksmöte behandlat tre motioner (1978/79: 1055, 1062 och 1579) om åtgärder för att förebygga jordskred, m. m. Motionerna syftar alla till att främja åtgärder som förebygger skredrisker i bebyggda områden.

Vid sin behandling av motionerna erinrade civilutskottet (CU 1978/79: 11) om att regeringen vidtagit åtgärder för att få till stånd en över-

siktlig kartering av områden med skredrisker. Denna kartering avses leda till att detaljerade stabilitetsundersökningar skall kunna göras, undersökningar som också visar behovet av konkreta skadeförebyggande åtgärder. Den översiktliga karteringen bekostas av statsmedel. Civilutskottet framhöll att kostnadsansvaret för detaljundersökningarna och för nödvändiga förebyggande åtgärder är i huvudsak oklart och kräver ytterligare överväganden. Inom regeringskansliet har, som utskottet anförde, sedan någon tid övervägts direktiv för en utredning om bl. a. fortsätta, mer detaljerade undersökningar och stabilitetsförbättrande åtgärder. Enligt utskottets mening bör sådana direktiv läggas fram senast i samband med den nu ifrågavarande propositionen. Allmänna riktlinjer för kostnadsansvarets fördelning intill dess att en slutlig precisering kan göras bör enligt utskottet lämnas i propositionen. Enligt utskottets mening ligger det i sakens natur att dessa riktlinjer också kan behöva kompletteras med förslag till medelsanvisning. Vad utskottet anförde har riksdagen gett regeringen till känna (rskr 1978/79: 142).

Regeringen har genom beslut denna dag bemyndigat chefen för kommundepartementet att tillkalla en kommitté med högst fem ledamöter med uppdrag att utreda bl. a. frågan om åtgärder för att förebygga jordskred, t. ex. detaljerade geotekniska undersökningar samt stabiliserings- och grundförstärkningsåtgärder.

De intressen som hotas vid risk för skred kan variera väsentligt. En utgångspunkt måste enligt min mening vara att det primära ansvaret för de förebyggande åtgärderna ligger hos den enskilde eller hans försäkringsgivare. Förhållandena kan emellertid i vissa fall vara sådana att det är nödvändigt att kommunen och staten träder in. Av betydelse för bedömningen blir bl. a. hur överhängande skredrisken är, omfattningen av och kostnaderna för de åtgärder som behövs samt vilka intressen som är berörda. Praktisk erfarenhet som kan ge vägledning för bedömningen av hur kostnadsfördelningen bör ske saknas nästan helt. Mot bakgrund av vad jag här har sagt har jag inte funnit det möjligt att nu föreslå några allmänna riktlinjer för kostnadsansvarets fördelning. Enligt min mening bör, intill dess en slutlig precisering kan göras, kostnaderna fördelas med hänsyn till de omständigheter som föreligger i det särskilda fallet.

Med hänvisning till vad jag nu har anförat förordar jag att de kostnader för åtgärder som kan bli nödvändiga för att förebygga jordskred t. v. får belasta anslaget för oförutsedda utgifter.

3 Anslagsfrågor för budgetåret 1979/80

I prop. 1978/79: 100 (bil. 18 s. 111) har regeringen föreslagit riksdagen att, i avvaktan på särskild proposition i ämnet, för budgetåret 1979/80 beräkna till *Ersättning för verksamhet vid räddningstjänst*

m. m. ett förslagsanslag av 4,9 milj. kr. och till *Bidrag till kostnader för kommunal beredskap* ett reservationsanslag av 1,3 milj. kr. Jag anholder nu att få ta upp dessa frågor.

DRIFTBUDGETEN

FEMTONDE HUVUDTITELN

D. Räddningstjänst m. m.

D 3. Ersättning för verksamhet vid räddningstjänst m. m.

1977/78 Utgift	11 029 819
1978/79 Anslag	4 900 000
1979/80 Förslag	4 900 000

Från anslaget bestrids utgifter för skogsbrandbevakning och ersättningar enligt 20 §, 21 § första stycket och 21 § tredje stycket brandlagen.

Statens brandnämnd

Risken för skogsbrand och därigenom också behovet av skogsbrandbevakning beror i hög grad av de under säsongen rådande väderleksförhållandena. Under budgetåret 1977/78 har nämnden påbörjat en utredning om effektiviteten i och nyttan av den för staten alltmer ekonomiskt betungande skogsbrandbevakningen. Nämnden föreslår en oförändrad medelsanvisning för nästa budgetår.

Föredraganden

I det föregående har jag förordat att det särskilda statsbidraget till skogsbrandbekämpningskostnader tas bort. Med hänsyn till den stora anslagsbelastningen under tidigare budgetår bör anslaget dock inte minskas av denna anledning utan föras upp med oförändrat belopp.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att till *Ersättning för verksamhet vid räddningstjänst m. m.* för budgetåret 1979/80 anvisa ett förslagsanslag av 4 900 000 kr.

D 4. Bidrag till kostnader för kommunal beredskap

1977/78 Utgift	2 040 000	Reservation	1 583 578
1978/79 Anslag	1 300 000		
1979/80 Förslag	900 000		

Från anslaget bestrids utgifter för bidrag till kommuner och landstingskommuner för beredskapsplanläggning enligt 7 § lagen om kommunal beredskap. Vissa bestämmelser för tillämpningen av nämnda lag har meddelats i kommunala beredskapskungörelsen (1964: 722, ändrad senast 1977: 418), i förordningen (1977: 419) om statsbidrag till landstingskommun enligt 16 § lagen om kommunal beredskap och i Kungl. Maj:ts brev den 14 maj 1971.

Riksnämnden för kommunal beredskap

Den kommunala nyplanläggningen i återstående 23 kommuner slutförs under budgetåret 1978/79. Kostnaderna för den återstående landstingskommunala beredskapsplanläggningen uppgår i dagsläget — vid tillämpning av förordningen om statsbidrag till landstingskommun enligt 16 § lagen om kommunal beredskap — till ca 2,2 milj. kr. Därtill kommer ca 80 000 kr. för landstingskommunal planläggning i Göteborgs och Malmö kommuner, dvs. tillsammans ca 2,3 milj. kr. Landstingsförbundet har framhållit betydelsen av att de landstingskommunala verksamheterna beredskapsplanläggs civilområdesvis. Nämnden delar denna mening och föreslår att beredskapsplanläggning av landstingskommunerna inom södra civilområdet genomförs under budgetåret 1979/80 till en kostnad av ca 800 000 kr. Vidare behövs för revision av äldre kommunala beredskapsplaner ca 200 000 kr. Medelsbehovet för budgetåret 1979/80 skulle därmed uppgå till (800 000 + 200 000) 1 milj. kr. Medelsbehovet 1 milj. kr. kvarstår budgetåret 1980/81 och sjunker därefter till 600 000 kr. för budgetåret 1981/82 då planläggningen enligt 1977 års försvarsbeslut skall vara slutförd.

Föredraganden

Jag har i och för sig intet att erinra mot riksnämndens beräkningar. I det föregående har jag emellertid förordat att statsbidraget till planrevision tas bort den 1 januari 1980. Medelsbehovet nästa budgetår kan därför begränsas till 900 000 kr.

Jag hemställer att regeringen förslår riksdagen

att till *Bidrag till kostnader för kommunal beredskap* för budgetåret 1979/80 anvisa ett reservationsanslag av 900 000 kr.

Bilaga 7.1**Förslag till****Lag om ändring i brandlagen (1974: 80)**

Härigenom föreskrivs att 21 § brandlagen (1974: 80) skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*21 §¹

Kommun är berättigad till ersättning av statsmedel för kostnad för

1. räddningstjänst med anledning av skogsbrand, om räddningstjänsten ej avsett att avvärja eller begränsa skada på egendom som kommunen äger eller innehar,

2. räddningstjänst med anledning av oljeutflöde till havs eller i kustvattnen, Vänern, Mälaren, Göta Älv, Trollhätte kanal eller Södertälje kanal,

3. sanering av oljeskada som har uppstått till följd av utflöde som avses under 2.

1. räddningstjänst med anledning av oljeutflöde till havs eller i kustvattnen, Vänern, Mälaren, Göta Älv, Trollhätte kanal eller Södertälje kanal,

2. sanering av oljeskada som har uppstått till följd av utflöde som avses under 1.

Ersättning enligt första stycket utgår endast för den del av kostnaden som överstiger ett av regeringen fastställt belopp.

Kommun är vidare berättigad till ersättning av statsmedel för kostnad för räddningstjänst vid annat nödläge efter vad regeringen i varje särskilt fall bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1980. I fråga om kostnad som har uppstått före nämnda dag gäller äldre bestämmelser.

¹ Senaste lydelse 1975: 96.

Bilaga 7.2

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1964: 63) om kommunal beredskap

Härigenom föreskrivs att 16 § lagen (1964: 63) om kommunal beredskap¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §

Har kommun jämlikt 7 § upprättat särskild plan, som godkänts av länsstyrelsen, *äger* kommunen *erhålla* statsbidrag med 90 procent eller den större del av planläggningskostnadens belopp som regeringen medgiver, *allt i den mån kostnaden kan anses skäligen. När plan första gången upprättas, skall planläggningskostnaden beräknas efter grunder som regeringen fastställer. Kommunen äger dock erhålla statsbidrag enligt första punkten, om kommunen gör framställning därom till länsstyrelsen inom två månader från den dag då kommunen fick del av förordnandet om planläggningen.*

Vad i första stycket sägs om kommun tillämpas *på motsvarande sätt* i fråga om landstingskommun. Landstingskommun *äger dock erhålla* statsbidrag, även om planen ej har underställts länsstyrelsen för godkännande.

Har kommun jämlikt 7 § upprättat särskild plan, som godkänts av länsstyrelsen, *har* kommunen *rätt till* statsbidrag med 90 procent eller den större del av planläggningskostnadens belopp som regeringen medgiver. *Planläggningskostnaden skall beräknas efter grunder som regeringen fastställer. Om kommunen gör framställning därom till länsstyrelsen inom två månader från den dag då kommunen fick del av förordnandet om planläggning, skall statsbidraget dock beräknas efter de redovisade planläggningskostnaderna, i den mån dessa kan anses skäliga. Kommun har ej rätt till statsbidrag för revision av beredskapsplan.*

Vad i första stycket sägs om kommun tillämpas *också* i fråga om landstingskommun. Landstingskommun *har dock rätt till* statsbidrag, även om planen ej har underställts länsstyrelsen för godkännande.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1980. I fall där länsstyrelsen före nämnda dag har förordnat om revision av kommunal eller landstingskommunal beredskapsplan tillämpas äldre bestämmelser.

¹ Lagen omtryckt 1977: 417.

Sammanfattning av 1976 års kommunalekonomiska utrednings betänkanden

Sammanfattning av 1976 års
kommunalekonomiska
utrednings betänkanden

Innehåll

Inledning	5
1 Samspelet mellan stat och kommun	6
2 Utrymmet för utbyggnad av den kommunala verksamheten ..	7
2.1 Utredningens analys av kommunernas ekonomi 1975— 1985	7
Framskrivningen till 1980	10
Framskrivningen till 1985	12
Effekter av höjda arbetsgivaravgifter	13
2.2 Utredningens ställningstaganden	14
3 Medel för att begränsa den kommunala utgiftsexpansionen	16
Kommunernas och landstingskommunernas ansvar	16
Statens möjligheter att styra den kommunala utgiftsexpan- sionen	16
Lagstiftning om det kommunala skatteuttaget	17
Valet mellan frivilliga överenskommelser och lagstiftning	18
4 Frivilliga överenskommelser	18
4.1 Frivilliga överenskommelser mellan stat och kommun	18
4.2 Samverkan mellan kommuner och landstingskommuner ..	21
5 Den kommunala avgiftsfinansieringen	21
6 Förenklad beräkning av det kommunala skatteunderlaget	23
7 Beskattning av juridiska personer	24
8 Ett reformerat skatteutjämningsystem	26
9 Specialdestinerade statsbidrag	38
10 Statskommunala bostadsbidrag och kommunala bostadstillägg till folkpension	41
11 Bidragsförskott	43
12 Gymnasieskolelevernas skolresor och inackordering	43
13 Utbetalningsreglerna för grundskolebidraget	44
14 Utbetalningsreglerna för kommunalskattemedlen	45
15 Sammanfattning av finansiella konsekvenser samt utredningens försök till prioritering	47
15.1 Finansiella konsekvenser	47
15.2 Prioritering av utredningens förslag	48
Ett reformerat skatteutjämningsystem	48
Övriga prioriterade reformer på kort sikt ("etapp 2")	50
Formerna för statliga överföringar på längre sikt ("etapp 3")	51
15.3 Andra åtgärder för ändrad kostnadsfördelning stat—kom- mun	52
16 Sammandrag av reservationer och särskilda yttranden till utred- ningens slutbetänkande	53
16.1 Reservation av ledamoten Berndtson	53
Kommunalskatternas utveckling	53
Verkningarna av en åtstramning	54
Taxepolitik, företagsbeskattning m. m.	54
Skatteutjämnings, statsbidrag m. m.	55
Ändrad kostnadsfördelning — en genomgripande skatte- reform	57
16.2 Reservation av ledamöterna Boo, Josefson och Olle Karls- son (c)	57

16.3 Reservation av ledamöterna Carlstein, Gustafsson, Hörlén, Knut Johansson, Sundström och Ward (s)	58
Kommunernas roll i det svenska samhället	58
Prioriteringen av den gemensamma sektorn	58
De finansiella förutsättningarna	59
Kostnaderna för barnomsorgen	60
Beskattningen av juridiska personer	61
Avslutande synpunkter	62
16.4 Särskilda yttranden	62

Inledning

1976 års kommunalekonomiska utredning (KEU 76) har under år 1977 avrapporterat resultaten av utredningens arbete i två delbetänkanden och ett slutbetänkande. Analysen av den kommunala utvecklingen fram till år 1985 redovisas i betänkandet Kommunernas ekonomi 1975—1985 (SOU 1977: 20) och genomgången av de specialdestinerade bidragen presenteras i betänkandet Översyn av de speciella statsbidragen till kommunerna (SOU 1977: 48). Återstående delar av utredningens arbete redovisas i slutbetänkandet Kommunerna. Utbyggnad, utjämning, finansiering (SOU 1977: 78—79).

Utredningen har i första hand inriktat sig på mer övergripande bedömningar. Möjligheterna att göra detaljundersökningar inom olika områden har däremot, på grund av den korta utredningstiden, varit mer begränsade.

I utredningsarbetet har KEU 76 i huvudsak utgått från rådande institutionella förhållanden bl. a. vad gäller huvudmannaskapet för olika verksamheter. Ett undantag utgör dock frågan om ansvaret för gymnasieskolelevernas resor och inackordering.

Att en förändring av huvudmannaskapet inom andra områden inte utgjort något egentligt alternativ beror bl. a. på att flera av de tunga kommunala utgiftsområdena samtidigt har varit föremål för utredningar och överväganden vid sidan av KEU 76. Det gäller bl. a. hela ungdomsskolan som utreds av utredningen om skolan, staten och kommunerna (SSK-utredningen) samt utredningen om den gymnasiala utbildningen. Vidare har socialutredningen täckt in huvuddelen av det sociala området och bl. a. lagt förslag om att delar av socialhjälpens förs över till försäkringskassorna. Vidare gäller den år 1975 träffade överenskommelsen mellan regeringen och Svenska kommunförbundet om barnomsorgen fram till 1980-talets början. I överenskommelsen mellan regeringen och de båda kommunförbunden i juni 1977 noterades att parterna var ense om att noga studera problemen rörande utbyggnaden av barnomsorg, äldreomsorg och långtidssjukvård och att de senare skulle överlägga i dessa frågor. KEU 76 har därför avstått från att diskutera omfattningen av den statliga finansieringen av dessa verksamheter.

KEU:s slutbetänkande behandlar tre huvudfrågor. För det *första* diskuterar utredningen utrymmet för den kommunala utgiftsexpansionen under de närmaste åren, dvs. hur stor del av samhällets totala resurser som kan tas i anspråk av den kommunala sektorn. En central fråga är hur samspelet mellan staten och kommunerna och landstingskommunerna skall utformas för att en önskvärd kommunal utveckling skall komma till stånd.

KEU 76 har i detta sammanhang i första hand övervägt olika gene-

rella metoder att påverka den kommunala utvecklingen men däremot inte sett som sin uppgift att vara en kommunal besparingsutredning. De bästa förutsättningarna att peka ut möjligheter till rationaliseringar och andra besparingar har de som direkt arbetar i den aktuella verksamheten. Det betyder att det i första hand är de som är verksamma i den lokala och regionala förvaltningen som kan föreslå förändringar i effektivitetssyfte. I andra hand är detta en fråga för statliga utredningar vars arbete avser en bestämd samhällssektor (sjukvård, socialvård, skola etc.).

Den *andra* huvudfrågan gäller utjämningen inom den kommunala sektorn. De ekonomiska förutsättningarna är fortfarande mycket varierande mellan de enskilda kommunerna och landstingskommunerna. Kritik har i flera avseenden riktats mot nu gällande regler för skatteutjämningen. I direktiven pekas på olika tänkbara förändringar. Mot denna bakgrund har metoder för en ökad utjämning mellan kommunerna resp. landstingskommunerna övervägts. Samtidigt har möjligheterna att genom skatteutjämningen öka de statliga överföringarna till de inkomstsvaga kommunerna och landstingskommunerna särskilt studerats.

För det *tredje* diskuterar KEU 76 den framtida finansieringen av den kommunala sektorn. Det är här frågorna om kostnadsfördelningen mellan staten, kommunerna och landstingskommunerna kommer in i bilden. Den kommunala beskattningen måste enligt KEU 76 ses som en del av vårt samlade skattesystem. Avvägningen mellan kommunalskatt resp. statsbidrag eller annan statlig finansiering av kommunal verksamhet har ett direkt samband med omfattningen av statens direkta och indirekta skatter. KEU 76 konstaterar därför att förslagen och övervägandena från de tre skatteutredningarna (KEU 76, 1972 års skatteutredning och företagsskatteberedningen) måste bedömas tillsammans.

1 Samspelet mellan stat och kommun

Utredningen beskriver den kommunala självstyrelsens utveckling och förutsättningarna för kommunernas och landstingskommunernas verksamhet. Viktiga samhällsuppgifter har genom lagstiftning decentraliserats till kommunerna och landstingskommunerna. I få länder har de kommunala organen så vidsträckta befogenheter som här. KEU 76 konstaterar att formerna för den kommunala självstyrelsen har varit föremål för diskussion men däremot inte självstyrelsen som sådan. Det har rått en bred politisk enighet om den kommunala självstyrelsens centrala betydelse.

KEU 76 framhåller att den kommunala sektorns omfattning och kommunernas och landstingskommunernas ekonomiska självständighet

ställer krav på samordning med den övergripande statliga politiken. Det är mot denna bakgrund som statsmakterna har ett intresse att på olika sätt påverka den kommunala verksamheten i syfte att nå de övergripande målen vad gäller t. ex. sysselsättnings-, regional- och stabiliseringspolitiken. Dessutom finns det inom många områden starka önskemål om en enhetlig utformning av den kommunala verksamheten. Frågan är vilka styrinstrument och vilken grad av statlig styrning som är förenlig med den kommunala självstyrelsen.

Detaljkontrollen av kommunerna och landstingskommunerna är fortfarande betydande, vilket bl. a. motiveras av kraven på samordning och likformighet i samhällsarbetet. KEU 76 anser emellertid att det är angeläget att handlingsutrymmet för kommunerna och landstingskommunerna ökas genom minskad statlig kontroll. Det finns enligt utredningen tillräckligt med ansvarskänsla och lokalkunskap i kommunerna för att staten inte skall behöva detaljreglera den kommunala verksamheten i den utsträckning som f. n. sker. Statsmakterna bör i första hand nöja sig med att dra upp de allmänna riktlinjerna för den fortsatta utbyggnaden, dvs. en statlig ramstyrning. Detta kan kombineras med en minskad detaljkontroll och en ökad decentralisering av arbetsuppgifter och beslutsbefogenheter. Dessa frågor behandlas också av statskontrollkommittén, decentraliseringsutredningen och länsdemokratikommittén. Det är enligt utredningen de samlade förslagen från dessa utredningar liksom från KEU 76 som bör beaktas när effekterna på de framtida relationerna mellan stat och kommun och förändringarna av den kommunala självstyrelsens innehåll bedöms.

2 Utrymmet för utbyggnad av den kommunala verksamheten

2.1 Utredningens analys av kommunernas ekonomi 1975—1985

Syftet med analysen i delbetänkandet SOU 1977: 20 har varit att ge en sammanfattande redovisning av kommunernas och landstingskommunernas ekonomiska situation vid alternativa antaganden om den framtida utvecklingen. Därigenom har utredningen fått en i varje fall grov bild av storleksordningen och karaktären av de problem som kan bli aktuella för den kommunala sektorn under de närmaste 5—10 åren.

I delbetänkandet har analysen genomförts i nationalräkenskapstermer. Nationalräkenskaperna, som utarbetas av statistiska centralbyrån, ligger bl. a. till grund för det årliga nationalbudgetarbetet. Nationalräkenskaperna ger en redovisning av den volymmässiga utvecklingen och möjliggör direkta jämförelser mellan samhällets olika sektorer. För den kommunala sektorns del skiljer sig nationalräkenskaperna från den kommunala finansstatistiken både vad terminologi och redovisningsprinciper beträffar. Den kommunala finansstatistiken är baserad på kommu-

nernas och landstingskommunernas redovisningssystem med dess kommunalekonomiska begrepp och definitioner. Nationalräkenskapsbegreppen erhålls först efter omfattande omräkningar och omgrupperingar av den kommunala finansstatistiken. Det är därför svårt att göra en direkt koppling mellan dessa två statistikserier.

Vid de hittills förda överläggningarna mellan regeringen och de båda kommunförbunden har ett av problemen varit att komma fram till en gemensam tolkning av tillgänglig statistik. I analysbetänkandet ägnas ett kapitel åt en jämförelse mellan nationalräkenskaperna och den kommunala finansstatistiken för att underlätta tolkningen av dessa statistikserier. Här behövs emellertid ytterligare utvecklings- och informationsverksamhet. Detta får närmast anses vara en uppgift för statistiska centralbyrån. Ett annat problem är hur den kommunala volymutvecklingen skall mätas. Vidare framgår inte variationerna mellan enskilda kommuner och landstingskommuner av statistiken för kommunerna resp. landstingskommunerna totalt. De enskilda kommunernas och landstingskommunernas varierande förhållanden har stor betydelse vid en analys av den kommunala sektorns utveckling.

En samlad bild av den ekonomiska utvecklingen i kommunerna och landstingskommunerna under 1960-talet och de första åren av 1970-talet lämnades av den tidigare kommunalekonomiska utredningen i betänkandet Kommunernas ekonomi 1960—1972 (SOU 1976: 45). Denna kartläggning har i analysbetänkandet på vissa centrala punkter förts fram till år 1975. I slutbetänkandet kompletteras detta med en redovisning av de kommunala utgifternas och inkomsternas fördelning på verksamhetsområden resp. inkomstslag år 1976. Även den snabba sysselsättningsutvecklingen i kommuner och landstingskommuner kommenteras.

Den kommunala ekonomins roll i den totala samhällsekonomiska utvecklingen sedan början av 1960-talet illustreras av KEU 76 i tabell 1.

Tabell 1. Den kommunala konsumtionens ökning i relation till BNP-ökningen i reala termer 1960—1976

1968 års priser, procent

Period	Årlig real ökningstakt		Kommunala konsumtions- ökningen som andel av BNP-ökningen
	Kommunal konsumtion	BNP	
1960—1964	6,5	5,4	12,7
1967—1970	8,7	4,7	22,4
1970—1974	3,5	2,7	16,8
1974—1976	4,7	1,0	61,4

Anm.: Åren 1965—1967 har utelämnats eftersom de omfattande huvudmannaskapsförändringarna under denna period förrycker statistiken över den kommunala konsumtionens tillväxt.

Den kommunala konsumtionens ökningstakt har genomgående legat lägre under 1970-talet än under föregående decennium men samtidigt har de totala resursernas (BNP:s) tillväxt också sjunkit kraftigt. Tillväxttakten för den kommunala konsumtionen ligger genomgående över BNP-tillväxten. Under de allra senaste åren har detta inneburit att den kommunala expansionen tagit i anspråk över hälften av den totala resurstillväxten i samhället.

Den tidigare kommunalekonomiska utredningen redovisade i betänkandet Kommunal utveckling. Kostnader 1974—1985 vid oförändrad service (SOU 1976: 40) en analys av hur efterfrågan på kommunal service påverkas av förändringar i folkmängdens tillväxt och i befolkningens ålderssammansättning fram till år 1985. Huvudintrycket är att de "automatiska" efterfrågeförändringarna berör landstingskommunerna i betydligt större utsträckning än kommunerna. Det är främst olika former av åldringsvård och därvid mest uttalat långtidsvården som påverkas av befolkningsförändringarna under den studerade perioden. Analysen visar att efterfrågeökningen på grund av dessa befolkningsfaktorer successivt kommer att avta i styrka under 1980-talet.

Kommunernas och landstingskommunernas egna planer utgör en viktig utgångspunkt när det gäller att bedöma den kommunala sektorns utveckling under de närmaste åren. Utredningens bearbetning av de kommunala planerna visar att den kommunala konsumtionen beräknas öka i volym med 3,9 % per år 1975—1980. Ökningstakten är i stort sett densamma för kommuner och landstingskommuner. Dessutom kan konstateras att den faktiska utbyggnaden av den kommunala verksamheten har tenderat att överstiga den planerade. De kommunala planerna kan jämföras med bedömningarna i 1975 års långtidsutredning. Den planerade ökningen ligger klart över även långtidsutredningens mest expansiva alternativ för den kommunala konsumtionen.

Långtidsutredningen redovisade två alternativ som förutsatte en oförändrad veckoarbetstid. I dessa alternativ ställdes en prioritering av privat konsumtion mot en prioritering av offentlig konsumtion. Det ena alternativet (alt. I) innebar en årlig tillväxt i den privata konsumtionen om 3,0 % och en årlig ökning av den offentliga konsumtionen om 1,5 %. I det andra alternativet (alt. II), som prioriterade den offentliga konsumtionen, hade denna beräknats kunna öka med 2,9 % om året under det att den privata konsumtionsökningen pressats ned till 2,0 % om året. Den möjliga ökningstakten för den kommunala konsumtionen var enligt långtidsutredningens kalkyler 1,9 resp. 3,4 % per år för alternativen I och II. Då långtidsutredningens beräkningar behandlades av riksdagen våren 1976 nåddes bred parlamentarisk enighet om att riktpunkten för den kommunala konsumtionsutvecklingen borde sättas någonstans mellan utredningens alt. I och II.

Framskrivningen till 1980

Mot denna bakgrund har KEU 76 formulerat följande tre alternativ för den kommunala konsumtionens volymmässiga ökning 1975—1980. I alternativ I antas den årliga konsumtionsökningen bli 2,0 %, i alternativ II 2,8 % och i alternativ III 3,7 %. Alternativ III ligger således något över långtidsutredningens högre alternativ men något lägre än ökningstakten enligt de kommunala planerna. En utveckling enligt alternativ II kan sägas ligga i linje med den av riksdagen förordade avvägningen mellan privat och offentlig sektor.

KEU 76 har också gjort en bedömning av den "oundvikliga" utveckling inom kommuner och landstingskommuner som är en konsekvens av vissa bindningar i form av utbyggnadsplaner samt den av befolkningsförändringarna betingade efterfrågeutvecklingen. För kommunerna har överenskommelsen om en utbyggnad av barnomsorgen med 100 000 platser i daghem och 50 000 platser i fritidshem fram t. o. m. 1980 lagts in i kalkylen. På samma sätt har för landstingskommunerna en utbyggnad av långvårdens platsantal med ca 10 000 platser fram t. o. m. 1980 beaktats. Detta överensstämmer med landstingskommunernas egna planer. Dessa två områden hör också till de av riksdagen prioriterade verksamhetsområdena. Vidare har hänsyn tagits till effekten på de kommunala utgifterna av förändringar i befolkningens storlek och ålderssammansättning.

Den årliga procentuella förändringen i konsumtionsvolymen 1975—1980 på grund av dessa faktorer redovisas i tabell 2.

Utredningens kalkyler visar att utbyggnaden av barnomsorgen i enlighet med riksdagens beslut och av långtidsvårdens platsantal enligt landstingskommunernas planer tillsammans med den ökade efterfrågan till följd av förändringarna i befolkningsstrukturen leder till en ökning av den totala konsumtionen 1975—1980 med inmot den ökningstakt som angivits i KEU:s alternativ I.

Tabell 2. Intecknat utrymme för den kommunala konsumtionen 1975—1980

Årlig procentuell förändring i fasta priser.

	Kommuner	Landstingskommuner	Totalt
Utbyggnad av barnomsorgen	1,8		1,1
Utbyggnad av långvården		0,9	0,3
Befolkningsförändringar	0,5	0,7	0,5
Totalt	2,3	1,6	1,9

De olika alternativen för den kommunala konsumtionsutvecklingen redovisas i tabell 3.

Tabell 3. Alternativ för den kommunala^a konsumtionen 1975—1980

Årlig procentuell förändring i fasta priser.

Effekter av befolkningsförändringar	0,7
Intecknat utrymme enligt tabell 2	1,9
Kommunernas och landstingskommunernas planer	3,9
Långtidsutredningen alt. I	1,9
alt. II	3,4
KEU 76 alt. I	2,0
alt. II	2,8
alt. III	3,7

^a Kommuner och landstingskommuner.

Utredningen konstaterar att om den kommunala konsumtionens volymökning skall hållas inom det utrymme på 2 % per år som alternativ I innebär för 1975—1980, medför det att den årliga ökningstakten 1977—1980 måste begränsas till 0,8 % per år, eftersom den verkliga ökningstakten 1975—1977 kan beräknas till ca 3,8 % per år. Ett genomförande av utbyggnaden av barnomsorgen och långvården inom denna återstående ram ställer krav på ganska omfattande nedskärningar inom andra kommunala verksamhetsområden.

Även en utveckling enligt alternativ II skulle kräva en betydande uppbromsning av utbyggnadstakten jämfört med de kommunala långtidsplanerna för perioden. För åren 1977—1980 innebär alternativ II en återstående årlig konsumtionsökning på drygt 2 % mot nära 4 % enligt kommunernas och landstingskommunernas planer. En ökningstakt på 2 % inrymmer endast utbyggnaden av barnomsorg och långtidsvård samt de krav på utbyggnad i övrigt som befolkningsförändringarna ger upphov till. Något utrymme för standardhöjningar eller reformer inom andra sektorer finns inte i alternativ II fram till år 1980.

I alternativ III skulle visserligen kommunernas och landstingskommunernas planer i stort kunna realiseras, men en sådan utveckling skulle i viss mån strida mot utredningens direktiv som slår fast att takten i den kommunala utgiftsexpansionen visserligen har dämpats under 1970-talet jämfört med tidigare år, men att det trots detta är nödvändigt att ytterligare begränsa de kommunala utgifternas ökningstakt fram till år 1980.

För att kunna göra en bedömning av kommunernas och landstingskommunernas finansiella situation måste inkomster och utgifter uttryckas i löpande priser. Antaganden om prisutvecklingen behövs därför dels för omräkning av utgifternas volymutveckling till löpande priser, dels för beräkning av de kommunala inkomsterna.

För konsumtionsprisernas utveckling under åren 1977—1980 har två alternativ införts, 4 resp. 7 % per år. En kombination av volym- och prisalternativen ger således totalt sex alternativ för den kommunala utvecklingen till år 1980.

Om de framräknade underskotten i kommunernas och landstingskommunernas finansiella sparande år 1980 skulle täckas genom höjd kommunalskatt skulle medelutdebiteringen behöva höjas med drygt tre kr. jämfört med 1977 års nivå i alternativet med den snabbaste pris- och volymutvecklingen. Detta skulle ge en medelutdebitering på totalt ca 30 kr. år 1980 om församlingsskatten medräknas. Om pris- och löneutvecklingen skulle bli avsevärt mycket ogynnsammare än vad det högre prisalternativet innebär så skulle naturligtvis den ekonomiska situationen för den kommunala sektorn se än mer besvärande ut år 1980. Alternativet med den långsammaste pris- och volymutvecklingen skulle enligt kalkylerna inte kräva någon skattehöjning till år 1980.

Vad gäller den kommunala ekonomin under resp. år 1978—1980 blir huvudintrycket av samtliga alternativ att situationen successivt försämrats. Genom den tvååriga eftersläpningen i skatteutbetalningarna blir de kommunala skatteinkomsterna goda även år 1978. Inte heller år 1979 skulle innebära några alltför stora påfrestningar för den kommunala ekonomin om utvecklingen håller sig inom de gjorda förutsättningarna för alternativen. År 1980 tycks däremot det ekonomiska läget för kommunerna och landstingskommunerna bli mer ansträngt.

Framskrivningen till 1985

I framskrivningen av kommunernas och landstingskommunernas inkomster och utgifter för perioden 1980—1985 har KEU 76 arbetat med två volymalternativ och endast ett prisalternativ. Den kommunala konsumtionens volymutveckling har satts till 2 alternativt 3,5 % per år och beräkningarna i löpande priser har utförts under antagande om en årlig prisstegring på 4 % under denna period. Vidare har beräkningarna utförts med endast två alternativa lägen för år 1980 som utgångspunkt, dels alternativ II kombinerat med den långsammare prisutvecklingen, dels alternativ III och den snabbare prisutvecklingen. Detta ger således fyra alternativ fram till år 1985.

Enligt framskrivningarna skulle det ökade utdebiteringsbehovet år 1985 jämfört med år 1977 uppgå till nära nio kr. i alternativet med en volymökning för den kommunala konsumtionen på ca 3,5 % per år 1977—1985. Detta ger en total kommunal medelutdebitering på ca 36 kr. år 1985 inkl. kyrkoskatten. Alternativet med en årlig volymökning på ca 2 % under åren 1977—1985 ger en kommunalskatt höjning på drygt tre kr. jämfört med 1977 års utdebitering, dvs. uppemot 30 kr. i medelutdebitering år 1985. Man får också hålla i minnet att utdebiteringen varierar mellan enskilda kommuner och landstingskommuner vilket innebär att den högsta utdebiteringen skulle ligga ytterligare några kronor högre.

Framskrivningen av kommunernas och landstingskommunernas inkomster och utgifter till år 1985 visar att de långsiktiga perspektiven är

bekymmersamma för den kommunala ekonomin. Även vid relativt sett begränsade volymökningar för de kommunala utgifterna krävs utdebiteringshöjningar eller andra inkomstförstärkningar. Skulle den kommunala utgiftsexpansionen fortsätta i tillnärmelsevis samma takt till år 1985 som de kommunala planerna visar för perioden 1975—1980 krävs mycket kraftiga ökningar av de kommunala inkomsterna. Utvecklingen enligt alternativet med den snabbaste volymökningen under åren 1977—1985 resulterar i ett behov av utdebiteringshöjningar på drygt en kr. per år, vilket skall jämföras med att utdebiteringen i genomsnitt höjdes med 70 öre per år 1960—1977.

Som framgick ovan skulle även en volymökning om ca 2 % per år, som fram till år 1980 endast inrymmer utbyggnaden av barnomsorg och långtidsvård samt de krav på utbyggnad i övrigt som befolkningsförändringarna ger upphov till, leda till ett behov av betydande inkomstförstärkningar för kommunerna och landstingskommunerna år 1985. De valda förutsättningarna ger vid handen att vid en ökning av den kommunala konsumtionen med högst 0,3 à 0,4 % per år skulle utgifterna kunna finansieras genom skatteunderlagstillväxten. Snabbare volymökningar leder till försämrat finansiellt sparande och därmed uppkommer krav på inkomstförstärkningar.

En orsak till detta är den ogynnsamma prisutveckling som antagits gälla även i fortsättningen för den kommunala konsumtionen jämfört med den privata. Den oförmånliga prisutvecklingen förklaras bl. a. av lönekostnadernas relativt höga andel i den kommunala verksamheten samt av den begränsade produktivitetstegringen i offentlig tjänsteproduktion.

Effekter av höjda arbetsgivaravgifter

Enligt direktiven skulle utredningen också bedöma arbetsgivaravgifternas effekt på den kommunala ekonomin. Arbetsgivaravgifterna har två huvudfunktioner. För det första kan de utgöra finansieringen av direkta personalförmåner. För det andra kan arbetsgivaravgifterna också ha en mer allmän funktion att skaffa intäkter till statens verksamhet. Det är endast arbetsgivaravgifterna i den senare funktionen som utredningen har beaktat. Arbetsgivaravgifternas funktion som allmän finansieringskälla för staten har kommit att uppmärksammas särskilt genom de senaste årens s. k. skatteomläggningar, där lättnader i den statliga inkomstbeskattningen kopplats samman med höjningar av olika arbetsgivaravgifter.

Utgångspunkten för diskussionen i betänkandet var att klarlägga vilken utveckling som skulle ha kommit till stånd om den del av arbetsgivaravgifternas förändring, som direkt sammanhänger med den genomförda skatteomläggningen år 1976, inte hade ägt rum. I ett första alternativ antogs att höjningen av arbetsgivaravgifterna medförde en motsva-

rande minskning av kontantlönestegringen, dvs. att de höjda arbetsgivaravgifterna i sin helhet avräknades mot kontantlönens ökningstakt inom ramen för de totala arbetskraftskostnaderna år 1976. Under denna förutsättning leder höjningen av arbetsgivaravgifterna till en reduktion av skatteunderlagets tillväxt vid oförändrad utgiftsutveckling för kommunerna och landstingskommunerna.

I alternativ 2 utgick utredningen från att syftet med de genomförda skatteomläggningarna har varit att genom sänkt statsskatt finansierad med höjda arbetsgivaravgifter ge löntagarna en viss reallöneutveckling till betydligt lägre total arbetskraftskostnadsstegring än vad som skulle krävas om enbart bruttolönen skulle höjas. Det innebär att en utebliven skatteomläggning skulle ha lett till betydligt högre arbetskraftskostnader än de faktiskt observerade år 1976. Hade inte skatteomläggningen genomförts och därmed arbetsgivaravgiften höjts skulle kontantlönen ha ökat ännu mer. En skatteomläggning finansierad med höjda arbetsgivaravgifter medför visserligen att kommunernas och landstingskommunernas arbetskraftskostnader inte stiger så mycket som de annars skulle ha gjort. Samtidigt reduceras emellertid tillväxten i det kommunala skatteunderlaget i ännu högre grad.

I ett tredje alternativ antogs att kontantlöneökningen inte påverkas av om arbetsgivaravgifterna höjs eller ej, dvs. ingen avräkning förekommer. De höjda arbetsgivaravgifterna skulle i detta fall ha givit ökade kommunala utgifter vid oförändrad skatteinkomstutveckling.

Samtliga alternativ visar att höjda arbetsgivaravgifter har en ogynnsam effekt på den kommunala ekonomin. Utredningen konstaterar dock att de genomförda skatteomläggningarna har varit ett led i samhällets kamp mot inflationen, där både staten, kommunerna och landstingskommunerna fått ta på sig sin del av ansvaret.

2.2 Utredningens ställningstaganden

Den ekonomiska utvecklingen inom den kommunala sektorn kan enligt KEU 76 självfallet inte behandlas oberoende av vad som händer i ekonomins övriga delar. Behovet av att återställa balansen i de utrikes betalningarna kommer att leda till att man under ett antal år framöver får räkna med att det samhällsekonomiska utrymme som står till buds för inhemsk konsumtion sannolikt måste öka långsammare än den totala produktionen. Detta förhållande kommer även att få en återverkan på den kommunala sektorns fortsatta utbyggnad.

Det råder bred enighet om nödvändigheten av att få en uppbromsning av den kommunala utgiftsexpansionen under de närmaste åren. Riksdagen har två år i rad (1976 och 1977) uttalat sig för detta. Den i juni 1977 träffade överenskommelsen mellan regeringen och de båda kommunförbunden visar att även förbunden delar denna uppfattning.

För KEU 76 har därför utgångspunkten för utredningsarbetet varit att de kommunala utgifterna skall öka i en långsammare takt framöver. Den tidsperiod som närmast avses är de återstående åren av 1970-talet och de första åren av 1980-talet.

I diskussionen om den kommunala utgiftsutvecklingen under de närmaste åren slår KEU 76 först och främst fast att den kommunala sektorn kommer att växa även i fortsättningen. Det är inte möjligt eller önskvärt med ett totalt reformstopp, utan vad som diskuteras är en fördelning av reformutrymmet över en längre period. Det är viktigt att inse att om uppbromsningen inte påbörjas omedelbart kan det komma att krävas en ännu hårdare utgiftsprövning om några år.

Riksdagen har uttalat att barnomsorgen och äldreomsorgen skall prioriteras. I överenskommelsen mellan regeringen och kommunförbunden i juni 1977 talas det om en mycket stark prioritering av barnomsorgen, äldreomsorgen och långtidssjukvården inom ramen för den begränsade expansion som är möjlig. Enligt KEU:s beräkningar är som nämnts ca 2 % per år i kommunal konsumtionsökning inräknade fram till år 1980 för utbyggnaden av barnomsorgen och långtidsvården samt för att klara förändringarna i åldersstrukturen i övrigt. Det bör observeras att endast en utbyggnad av antalet platser har beaktats i denna kalkyl, däremot inte en ökad personaltäthet inom vårdsektorn.

En numerisk precisering av utrymmet för kommunal konsumtionsökning under de närmaste åren kan endast ske i samband med en total ekonomisk bedömning av den typ som görs i långtidsutredningarna. Det har därför inte varit möjligt för KEU 76 att göra en självständig bedömning i detta avseende. För att stå i samklang med de ovan refererade samhällsekonomiska bedömningarna måste emellertid den kommunala utgiftsexpansionen begränsas i förhållande till de kommunala planerna för de närmaste åren.

Bedömningen av det totala utrymme som står till buds för kommunal verksamhet är i hög grad avhängig av utvecklingen av landets totalproduktion samt i vilken utsträckning underskottet i bytesbalansen kan nedbringas. Det är emellertid också en fråga om avvägning mellan privat och offentlig konsumtion. Även om man är överens om att den kommunala sektorn bör ges hög prioritet vid denna avvägning, så måste man samtidigt konstatera att en ökning av den privata konsumtionen som understiger 1 % per år enligt långtidsutredningen skulle leda till en sänkt realinkomst för de aktiva grupperna under de närmaste åren. Redan beslutade åtaganden gentemot i första hand pensionärerna tar nämligen i anspråk en del av utrymmet för en ökad privat konsumtion framöver.

Slutsatsen är att utrymmet för volymmässig expansion inom t. ex. skolan, kollektivtrafiken samt kultur- och fritidssektorn blir begränsat under några år framöver. Hur stort utrymmet för utbyggnad kan bli även för dessa verksamheter påverkas av i vilken utsträckning en omprövning av

pågående aktiviteter är möjlig. Även ansträngningar att förbättra effektiviteten i den kommunala verksamheten kan bidra till att vidga utrymmet för nya kommunala åtaganden. KEU 76 betonar i sammanhanget kommunernas och landstingskommunernas roll i sysselsättningspolitiken och hänvisar till de fortsatta övervägandena inom sysselsättningsutredningen.

Mot bakgrund av det begränsade utrymme för utbyggnad, som kommunerna och landstingskommunerna har att räkna med framöver, betonar utredningen vikten av att även statsmakterna iakttar återhållsamhet vad gäller beslut som kan leda till ökade kommunala utgifter. Regeringen har i enlighet med överenskommelsen med de båda kommunförbunden i juni 1977 sett över kungörelsen om de statliga myndigheternas rätt att utfärda rekommendationer, anvisningar m. m. KEU 76 förutsätter att dessa skärpta bestämmelser skall leda till en begränsning av de kostnader som kan föräntas av statliga myndigheters åtgärder.

En av KEU:s uppgifter var att pröva vilka nya styrmedel som eventuellt kan behövas för att åstadkomma den önskade uppbromsningen av den kommunala utgiftstakten i förhållande till de kommunala planerna. Utredningen har därför diskuterat utformningen av olika tänkbara styrmedel samt för- och nackdelar med dessa medel.

3 Medel för att begränsa den kommunala utgiftsexpansionen

Kommunernas och landstingskommunernas ansvar

Även om utredningen främst har inriktat sig på olika åtgärder som staten skulle kunna vidta, så är det självfallet i första hand kommunerna och landstingskommunerna själva som har ett ansvar för den kommunala sektorns utveckling. Det förutsätts därför att man i kommunerna och landstingskommunerna kommer att göra en kraftfull insats för att hålla utgiftsutvecklingen inom de samhällsekonomiska ramarna.

Ansträngningarna att dämpa utgiftsutvecklingen bör göras i planerade former så att drastiska nedskärningar undviks. Därför måste tyngdpunkten i det kommunala budgetarbetet alltmer skjutas från ettårsbudgeten till flerårsbudgeten. Även om KEU 76 starkt betonar flerårsbudgetens betydelse i detta sammanhang måste även möjligheterna till hårdare budgetprövning för det närmaste budgetåret tas tillvara.

Statens möjligheter att styra den kommunala utgiftsexpansionen

Det är viktigt att kommunernas och landstingskommunernas verksamhet samordnas med den övergripande statliga ekonomiska politiken. Metoderna härför bör vara sådana att staten i första hand ger riktlinjer för den kommunala verksamhetens totala omfattning och inte fördelningen på olika områden. De möjligheter kommunerna och landstingskommu-

nera f. n. har till planmässig avvägning och prioritering bör bevaras och om möjligt förstärkas. KEU 76 avvisar därför tanken på åtgärder som leder till att prioriteringsansvaret överförs från kommunerna och landstingskommunerna till statliga organ.

Det finns f. n. betydande möjligheter för statsmakterna att genom styrning av investeringar och upplåning, bl. a. kontrollen av kreditmarknaden och kontrollen över byggarbetsmarknaden, påverka den kommunala investeringsverksamheten. Det finns inte anledning att överväga en vidare utbyggnad av denna typ av regleringar och restriktioner. Däremot är de nuvarande möjligheterna att påverka den volymmässiga utvecklingen av driftverksamheten mycket begränsade.

En metod som direkt skulle påverka de kommunala driftkostnaderna vore att sätta ramar för de totala kommunala driftkostnaderna i löpande priser. Detta förutsätter en relativt tillförlitlig bedömning av pris- och löneutvecklingen om inte kommunerna och landstingskommunerna för den händelse ramarna sätts alltför snävt skulle tvingas till drastiska nedskärningar av verksamheten. KEU 76 konstaterar dock att det föreligger uppenbara svårigheter att göra tillförlitliga antaganden om pris- och löneutvecklingen framför allt om löneavtalen inte är klara när ramarna sätts.

Vad gäller ramar för volymutvecklingen skulle en reglering av vissa enskilda verksamhetsområden uttryckt i antal platser c. d. vara möjlig. Däremot är det enligt KEU 76 stora svårigheter att utforma ramar för hela den kommunala sektorns volymutveckling på grund av de mättekniska problem som föreligger när det gäller att precisera den samlade volymutvecklingen. Även standardutvecklingen i form av personaltäthet m. m. torde vara svår att reglera om inte en detaljstyrning av enskilda verksamhetsområden sker.

Lagstiftning om det kommunala skatteuttaget

KEU:s direktiv förutsätter även en prövning av lagstiftning om det kommunala skatteuttaget som alternativ till frivilliga överenskomelser. Statsvetarna Birgersson och Wallin har för sin del, som framgår av bilaga 2, till utredningens slutbetänkande funnit att ett skattetak under vissa förutsättningar kan vara förenligt med grundlagen. Om en lagstiftning angående ett kommunalt skattetak aktualiseras, får emellertid riksdagen bedöma om en sådan inskränkning i den kommunala självstyrelsen skulle kräva grundlagsändring eller ej.

Av de modeller för begränsning av det kommunala skatteuttaget som diskuterats ligger individuella skattetak enligt KEU 76 närmast till hands. De individuella skattetaken bör dock bygga på generella regler så att man undviker en individuell prövning av samtliga kommuner och landstingskommuner. På kort sikt är det endast individuella skattetak som kan leda till en mer påtaglig restriktion på den kommunala ut-

giftsutvecklingen. I ett alternativ enligt norsk modell skulle skattetaket anpassas till de högsta faktiska utdebiteringsnivåerna i kommuner resp. landstingskommuner. Därmed skulle i detta senare alternativ huvuddelen av kommunerna och landstingskommunerna lämnas ett betydande expansionsutrymme.

Valet mellan frivilliga överenskommelser och lagstiftning

Samrådet mellan stat och kommun bör utvecklas ytterligare i framtiden. Enligt KEU 76 bör man pröva att bygga vidare på det system med överläggningar mellan staten och företrädare för kommunerna och landstingskommunerna som några gånger ägt rum under 1970-talet. Överläggningarna bör få en fastare form än hittills. Överläggningar om det längre perspektivet bör tas upp i direkt anslutning till att en ny långtidsutredning presenteras. Som ett komplement bör man årligen diskutera riktlinjer för det kommande budgetåret och eventuellt året därefter. De frivilliga överenskommelserna skall också kunna innefatta ramar för det kommunala skatteuttaget. KEU 76 utgår ifrån att de enskilda kommunerna och landstingskommunerna kommer att göra alla ansträngningar för att efterleva träffade uppgörelser.

Av hänsyn till det kommunala självstyret förordas således en lösning enligt frivilliga överenskommelser mellan regeringen och företrädare för kommuner och landstingskommuner. Någon lagstiftning om det kommunala skatteuttaget bör därför inte aktualiseras.

4 Frivilliga överenskommelser

4.1 Frivilliga överenskommelser mellan stat och kommun

De framtida överläggningarna mellan regeringen å ena sidan och representanter för kommunerna och landstingskommunerna å andra sidan bör leda fram till frivilliga överenskommelser om den kommunala sektorns utveckling. Riktlinjerna bör vara av generell karaktär.

Möjligheterna att i avgörande grad förändra det närmaste årets verksamhetsvolym är begränsade. Därför bör styrningen av den kommunala ekonomin i hög grad vara inriktad på den långsiktiga utvecklingen. Självfallet måste dock möjligheterna till snabbt verkande insatser bevaras med hänsyn till behovet av påverkan utifrån konjunkturpolitiska motiv. I överenskommelsen mellan regeringen och de båda kommunförbunden år 1977 uttalas behovet av en mycket restriktiv prövning av alla utgifter i budgetarbetet. KEU 76 anser dock att riktlinjerna i framtiden bör uttryckas i mer preciserade termer.

Överläggningarna mellan regeringen och företrädare för kommuner och landstingskommuner bör få fastare form än hittills. Regeringen och kommunförbunden bör träffas kontinuerligt för att diskutera sam-

ordningen mellan den kommunala ekonomin och samhällsekonomin i stort. Utredningen, som säger att överenskommelser knappast är möjliga att träffa med varje enskild kommun, behandlar också kommunförbundens roll och de konstitutionella förhållanden som råder i fråga om kommunförbundens ställning utan att finna avgörande argument som talar mot att kommunförbunden företräder de enskilda kommunerna och landstingskommunerna.

Utredningens överväganden när det gäller de frivilliga överenskommelserna kan sammanfattas på följande sätt:

- **Överläggningar om det längre perspektivet**

Överläggningarna om den kommunala tillväxten i ett längre perspektiv bör ske med utgångspunkt från bl. a. de statliga långtidsutredningarna. Syftet bör vara att väga samman statsmakernas bedömning av det samhällsekonomiska utrymmet för den kommunala sektorn och kommunernas och landstingskommunernas intentioner för de närmast kommande åren som de kommer till uttryck i deras långtidsbudgetar. Överläggningarna bör avse riktlinjer för den genomsnittliga kommunala volymutvecklingen på något längre sikt.

- **Överläggningar om de första planåren**

Som ett komplement till överläggningarna om det längre perspektivet bör man i årliga överenskommelser mer preciserat kunna ge riktlinjer för det närmaste budgetåret och eventuellt året därefter. Dessa riktlinjer kan avse både den löpande verksamheten och investeringsutvecklingen.

Överläggningarna bör normalt äga rum under det första kvartalet varje år. Här föreligger i viss mån en målkonflikt. Ju tidigare på året överläggningarna startar, desto bräckligare är det statistiska underlaget för diskussionerna. Samtidigt måste kommunerna och landstingskommunerna få kännedom om statsmakernas syn på utvecklingen så tidigt som möjligt så att det kommunala budgetarbetet kan påverkas.

Det är tekniskt betydligt svårare att konstruera ändamålsenliga ramar för utgiftsutvecklingen än för utdebiteringens nivå. Det är dock möjligt att låta överenskommelserna innehålla riktlinjer för den kommunala verksamhetens volymmässiga utveckling som kombineras med ramar för utdebiteringens förändring.

På grund av svårigheterna att redan under det första kvartalet göra en tillförlitlig konjunkturbedömning för det kommande året kan riktlinjerna eventuellt behöva omprövas senare. Kommunerna och landstingskommunerna bör därför ha en viss beredskap för en alternativ utveckling om förutsättningarna i något avgörande avseende skulle förändras.

- **Avstämning av tidigare överenskommelser**

En avstämning av de under våren diskuterade ramarna bör ske i augusti månad. Då har det senaste taxeringsutfallet just blivit känt

och löneavtalen för i varje fall det löpande budgetåret bör normalt vara klara. Det finns då underlag för att bedöma om ramarna behöver justeras.

Utöver denna avstämning av vårens överläggningar bör man vid överläggningarna i augusti/september även diskutera de närmare riktlinjerna för det kommande årets flerårsbudgetering. Huvuddelen av kommunerna och landstingskommunerna fastställer nämligen långtidsbudgetarna först under våren varför riktlinjer för flerårsbudgeteringen bör ges av förbunden under hösten.

- Efterlevnaden av träffade överenskommelser

Det skisserade förhandlingssystemet bygger på att de enskilda kommunerna och landstingskommunerna gör alla ansträngningar för att följa upp träffade uppgörelser och att de inte utan starka skäl avviker från överenskommelserna.

Om överenskommelser skulle träffas om en reglering av det kommunala skatteuttaget kan det för ett begränsat antal kommuner bli svårt att hålla sig inom de överenskomna ramarna. Dessa bör i så fall först ansöka om extra skatteutjämningsbidrag innan man beslutar om en skatthöjning som ligger utanför överenskommelsens ramar.

- Uppföljning av den kommunala utvecklingen

Den kommunala sektorns tillväxt ställer ökade krav på samspelet mellan rikspolitiken och kommunalpolitiken. Ett betydande ansvar vilar i detta sammanhang på de politiska partierna. Detta har uppmärksamrats av partierna men ytterligare insatser krävs i framtiden för att de samhällsekonomiska avvägningarna skall bedömas på likartat sätt på lokal, regional och riksnivå.

Utredningen föreslår att en särskild arbetsgrupp med experter från staten och de båda kommunförbunden inrättas. Arbetsgruppens uppgifter skall vara

- att löpande följa den kommunalekonomiska utvecklingen
- att vara beredningsorgan inför de återkommande överläggningarna mellan regeringen och kommunförbunden
- att studera och sammanställa ekonomisk information om kommunerna och landstingskommunerna och bl. a. ta fram underlag för de budgetrekommendationer inför den kommunala budgeteringen som kommunförbunden utfärdar.

- Förbättrat förhandlingsunderlag

Vid förhandlingarna mellan regeringen och de båda kommunförbunden under det första kvartalet varje år bör så aktuella uppgifter som möjligt ur de kommunala långtidsplanerna finnas tillgängliga. Detta skulle tala för att budgetprocessen för flerårsbudgetarna samordnas med ettårsbudgeten under hösten. Huvuddelen av kommunerna och landstingskommunerna fastställer f. n. långtidsbudgeten först under årets första månader.

Vidare behövs enligt utredningen ytterligare utvecklings- och informationsverksamhet för att man skall kunna komma fram till gemensamma tolkningar av nationalräkenskaperna och den kommunala finansstatistiken, liksom hur den kommunala volymutvecklingen skall mätas.

4.2 Samverkan mellan kommuner och landstingskommuner

KEU 76 har diskuterat en modell för samverkan mellan kommuner och landstingskommuner, som innebär ett fast organiserat samråd mellan landstingskommunens förvaltningsutskott och kommunernas styrelser i anslutning till budgetberedningen. Syftet med modellen är att få till stånd en överbyggande utgiftsprövning för hela det kommunala området. En fullständig sådan är sannolikt svår att genomföra, eftersom varje landstingskommun och kommun självständigt bestämmer om sina angelägenheter.

En större samverkan mellan kommuner och landstingskommuner än vad som finns i dag blir dock nödvändig, om ett utbyggt system med överläggningar med staten genomförs. Utgångspunkten för samverkan blir då naturligt de frivilliga överenskommelserna med staten. Nuvarande samrådsorgan har nu huvudsakligen informativa uppgifter. De måste ges en större tyngd och arbetet måste i högre grad inriktas på ekonomiska frågor och avse både ettårsbudgeten och flerårsbudgeten. Möjligheterna att nå resultat av ett frivilligt samråd är ytterst beroende av den politiska viljan i kommuner och landstingskommuner. Det är också viktigt att de båda kommunförbunden engagerar sig i denna fråga och utformar de närmare riktlinjerna för hur samrådsverksamheten bör bedrivas.

5 Den kommunala avgiftsfinansieringen

Bortsett från avgifterna i de tekniska verken spelar övriga avgifter en förhållandevis liten roll för kommunernas ekonomi jämfört med andra inkomstkällor. Inte heller har några mer grundläggande förändringar skett på avgiftsområdet under de senaste åren. År 1975 uppgick avgiftsinkomsterna till ca 7 300 milj. kr., vilket motsvarade ca 14 % av kommunernas totala externa inkomster. Kollektivtrafiken är då exkluderad. Ca 6 000 milj. kr., dvs. mellan 80 och 85 % av kommunernas totala avgifter, kommer från de tekniska verken.

Sin största betydelse har avgifterna således i *industriell verksamhet* (de tekniska verken), ett område som också i princip skall vara självbärande. Avgifternas kostnadstäckning på detta område är närmast fullständig. De avvikelser från full kostnadstäckning som finns betingas

oftast av att man i vissa kommuntyper inte ansett det möjligt att ta ut hela kostnaden. Ett exempel härpå är kostnaderna för långa vatten- och avloppsledningar i glesbygdskommunerna. Om kommunerna genomgående skulle beräkna avskrivningarna på återanskaffningsvärdet i stället för på anskaffningsvärdet skulle avgifternas kostnadstäckning dock framstå som lägre än vad vi redovisat. En viss mindre marginal för ökat avgiftsuttag inom den tekniska verksamheten kan därför sägas föreligga.

Kommunerna kan enligt gällande lagstiftning låta ägare av *fritidsfastigheter* bära hela kostnaden för vatten och avlopp samt renhållning men detta förutsätter att man inte särbehandlar de fritidsboende jämfört med de permanentboende. En ändring av lagstiftningen så att kommunerna kan ta ut de faktiska kostnaderna för fritidshus oberoende av den taxa som tillämpas för permanentboende skulle ge kommuner med omfattande fritidsbebyggelse större möjligheter att täcka de kostnader fritidshusen ger upphov till.

Kommunernas och landstingskommunernas engagemang i *kollektivtrafiken* innebär bl. a. att man bidrar till att täcka trafikföretagens underskott. Den helt dominerande delen av de kommunala insatserna i kollektivtrafiken avser tätortstrafik och då framförallt Stockholms läns landstingskommuns bidrag till SL:s växande underskott för kollektivtrafiken i Stockholmsregionen. Vid avgiftssättningen i kollektivtrafiken måste ett flertal faktorer beaktas, efterfrågebortfallet vid en taxehöjning, avvägningen mellan kollektiv och privat trafik, fördelningspolitiska effekter etc. Enbart kostnadsutvecklingen i kollektivtrafiken kan därför inte få styra avgiftsuttaget.

Inom de *kommunala verksamheterna i övrigt* används avgifterna i avsevärt mindre omfattning än i industriell verksamhet och kollektivtrafik. I många fall är det fråga om socialt inriktade tjänster där avgifterna bestäms efter helt andra överväganden än kostnadstäckningen. Avgifterna får i dessa fall inte bli så höga att de som bäst behöver tjänsterna inte anser sig ha råd att utnyttja dem.

Också i den *offentliga sjukvårdens* finansiering spelar vårdavgifterna en relativt underordnad roll, framförallt de avgifter som betalas direkt av patienterna. Ersättningsnivån fastställs av riksdagen efter förhandlingar mellan sjukvårdshuvudmännen och staten. De största bidragen utgörs av ersättningar från den allmänna försäkringen. Dessa ersättningar har karaktär av inkomstöverföringar inom den offentliga sektorn och kan i viss mån ses som ett alternativ till statsbidrag. Patientavgifterna svarade år 1976 för ca 2 % och ersättningen från sjukförsäkringen för ca 7 % av landstingskommunernas totala externa inkomster.

KEU 76 har även diskuterat ett införande av *differentierade vårdavgifter inom långtidsvården* för de utförsäkrade. Med stigande ATP-inkomster kommer pensionärerna under 1980-talet att få ökade ekonomiska möjligheter att med avgifter betala en del av sin vård. Detta för-

hållande bör beaktas inom långvården liksom i den kommunala äldreomsorgen. Därför förordar KEU 76 också att differentierade vårdavgifter för utförsäkrade bör prövas.

Sammanfattningsvis kan sägas att utredningen inte har funnit exempel på kommunala eller landstingskommunala verksamheter där ett ökat avgiftsuttag skulle ge kraftigt förstärkta inkomster för den kommunala sektorn. Möjligheter till justeringar av avgiftsuttaget bör dock löpande prövas i kommunerna och landstingskommunerna. I varje fall för kommunernas tekniska verksamhet bör avgiftssättningen kontinuerligt anpassas till kostnadsutvecklingen. KEU 76 pekar också på att avgifternas nivå och konstruktion kan påverka efterfrågan på de kommunala tjänsterna och därmed ha en styrande effekt på den kommunala konsumtionens volymmässiga utveckling.

6 Förenklad beräkning av det kommunala skatteunderlaget

KEU 76 har prövat möjligheterna att förbättra överblicken över kommunernas och landstingskommunernas skatteunderlag. I det kommunala skatteunderlaget inräknas f. n. inte inkomster av skattepliktiga sjukförsäkringsförmåner, arbetslöshetsförsäkring m. m. I motsatt riktning verkar de två allmänna statsbidrag till kommunerna och landstingskommunerna som utgår som kompensation för bortfallande skatteunderlag på grund av 1970 och 1974 års skattereformer. En förenkling och rationalisering skulle ske om de två skattebortfallsbidragen slopas och kommunerna och landstingskommunerna i stället tillförs skatteunderlaget från de skattepliktiga sjukförsäkringsförmånerna m. m.

Den förenklade beräkningen är också en åtgärd som skulle innebära ett betydande tillskott av skattemedel till den kommunala ekonomin och ett motsvarande inkomstbortfall i statens budget. KEU:s beräkningar visar att om en omläggning genomförs fr. o. m. inkomståret 1979 skulle de kommunala skatteinkomsterna totalt öka med ca 1 600 milj. kr. Detta belopp beräknas öka till ca 2 000 milj. kr. år 1980.

Eftersom detta skulle innebära en kraftig förändring av kostnadsfördelningen mellan stat och kommun har KEU 76 föreslagit att ytterligare två allmänna statsbidrag slopas för att därigenom minska nettobelastningen på statsbudgeten. Det *särskilda bidraget* till kommuner och landstingskommuner om 122 milj. kr. infördes år 1973 som en kompensation till kommunerna för den ändrade finansieringen av skatteomläggningen detta år. Detta bidrag bör upphöra att utgå. Utredningen föreslår vidare att det *extra bidraget* till kommuner och landstingskommuner som är ett resultat av överläggningarna mellan regeringen och kommunförbunden åren 1975 och 1977 inte förnyas. Det extra bidraget uppgår år 1978 till 720 milj. kr.

Totaleffekten av en förenklad beräkning av skatteunderlaget samt ett slopande av dessa två allmänna statsbidrag år 1979 skulle bli en nettoökning av kommunernas och landstingskommunernas inkomster om ca 760 milj. kr. KEU 76 förordar att denna kvittning av ett stort antal penningströmmar mellan staten och kommunerna genomförs så snart det anses samhällsekonomiskt möjligt.

7 Beskattningen av juridiska personer

Företagsskatteberedningen har som förstahandsalternativ i fråga om den framtida statliga *beskattningen av juridiska personer* föreslagit att en fast enhetlig skattesats för bolagen om 55 % införs och att samtidigt den kommunala beskattningen av aktiebolag m. m. avskaffas. Från företagsbeskattningssynpunkt är detta en önskvärd reform. Frågan för KEU:s del har främst varit om återverkningarna för kommunsektorn blir så besvärande att omläggningen måste avstyrkas eller om en acceptabel lösning på uppkommande problem kan anges.

Det är främst i två avseenden som kommunerna och landstingskommunerna påverkas av den föreslagna omläggningen av beskattningen av juridiska personer. För det första går samtliga kommuner och landstingskommuner miste om skatteunderlaget från de juridiska personerna. För det andra påverkas beräkningen av den kommunala medelskattekraften genom att kommunernas totala skatteunderlag reduceras. För den stora majoriteten av kommuner och landstingskommuner (de som uppbär skatteutjämningsbidrag) är den senare effekten viktigast. Om beräkningen av medelskattekraften justeras så att bortfallet av skatteunderlaget från de juridiska personerna kompenseras, får dessa kommuner en direkt täckning via tillskott av skatteunderlag i skatteutjämningsystemet.

Skatteutjämningsystemet skyddar således majoriteten av kommunerna och landstingskommunerna mot förändringar. Det är endast kommuner och landstingskommuner med hög egen skattekraft som har något att förlora om hela eller delar av skatteunderlaget från juridiska personer tas bort. För de kommuner och landstingskommuner som även framgent kommer att stå utanför skatteutjämningsystemet är det därför av stor betydelse hur återföringen av det genom omläggningen förlorade skatteunderlaget kommer att ske.

Utredningen har i första hand diskuterat tre olika fördelningsnycklar för en återföring av förlorat skatteunderlag nämligen

- en exakt återföring av den enskilda kommunens/landstingskommunens förlorade skatteunderlag
- skatteunderlaget tillförs skatteutjämnningen
- skatteunderlaget fördelas efter invånarantal.

Det är inte möjligt att återföra skatteunderlaget från de juridiska personerna till enskilda kommuner och landstingskommuner med exakt samma fördelning som den kommunala taxeringen skulle ha givit, eftersom det inte längre kommer att fastställas vilka företagsvinster som skall anses belöpa på olika kommuner eller landstingskommuner.

Däremot är det naturligtvis möjligt att begränsa omläggningen av beskattningen av juridiska personer till att enbart avse ett införande av en enhetlig skattesats genom att låta de enskilda kommunerna och landstingskommunerna tillämpa den kommunala medelutdebiteringen vid den kommunala beskattningen av de juridiska personerna. Ett sådant alternativ saknar emellertid flera av de från företagsskattesynpunkt positiva inslagen i företagsskatteberedningens huvudalternativ.

Den mest långtgående förändringen av skatteinkomsterna från de juridiska personerna skulle uppkomma om skatteunderlaget i sin helhet skulle tillföras skatteutjämningen. För kommuner och landstingskommuner med en högre egen skattekraft än den garanterade skulle omläggningen leda till ganska varierande resultat. Mycket kraftiga utdebiteringshöjningar skulle komma att krävas i flera kommuner. Om den kommunala och landstingskommunala utdebiteringen summeras skulle skattehöjningarna uppgå till mellan tre och fyra kronor för flera kommuner i Stockholms län liksom för Malmö.

Det är inte heller så att de som förlorar mest genomgående också är de som i utgångsläget har den högsta skattekraften. Som ett medel att minska spridningen i skattekraft "uppåt" är en utjämning enbart av inkomster från juridiska personer därför inte idealisk. Med tanke på de utdebiteringshöjningar för vissa kommuner och landstingskommuner, som skulle bli fallet om skatteunderlaget från de juridiska personerna i sin helhet tillförs skatteutjämningen, har KEU 76 inte ansett en så långtgående omfördelning mellan kommunerna/landstingskommunerna möjlig att genomföra.

Utredningen har också studerat effekterna av ett alternativ som leder till en mer begränsad omfördelning. Enligt detta alternativ skulle varje kommun/landstingskommun ograverat få behålla det skattunderlag som motsvarar garantibeloppen för de juridiska personernas fastighetsinnehav. Endast den del av skatteinkomsterna från juridiska personer som överstiger garantiskatten skulle alltså omfördelas.

Tänkbara fördelningsnycklar är bl. a. antalet invånare eller antalet arbetstagare i kommunen eller landstingskommunen. Båda dessa fördelningsgrunder är tekniskt möjliga att tillämpa. Invånarantalet är emellertid enklare att använda vid fördelningen, eftersom befolkningsstatistiken är mer entydig och redan utnyttjas vid beräkningen av skattekraft m. m. Utredningen har inte heller funnit att en fördelning efter antalet arbetstagare skulle kunna anses vara mer rättvis än en fördelning efter antalet invånare. Antalet invånare i kommunerna bör därför tjäna som fördelningsnyckel.

Om denna omfördelning av skatteunderlaget från de juridiska personerna skulle genomföras på en gång, skulle flera kommuner få en belastning som motsvarar en total utdebiteringshöjning av kommunal- och landstingsskatt på mellan en och två kronor. Detta anser utredningen inte vara acceptabelt, även om effekterna är betydligt mindre än om skatteunderlaget tillförs skatteutjämningen.

Ca hälften av de knappt 30 berörda kommunerna skulle förlora på en fördelning av den "effektiva" vinstbeskattningen av de juridiska personerna efter invånarantal. Förlusterna för de kommuner som förlorar på omläggningen är emellertid betydligt större än vinsterna för övriga berörda kommuner, varför nettoeffekten blir minskade skatteintäkter för kommunerna om ca 360 milj. kr. Motsvarande nettoförlust för landstingskommunerna uppgår till ca 240 milj. kr., som helt faller på Stockholms läns landstingskommun. Totalt skulle således de kommuner och landstingskommuner som ligger utanför skatteutjämningssystemet netto förlora ca 600 milj. kr. på den diskuterade omläggningen.

Omläggningen bör därför utformas med generösa övergångsregler för att underlätta för de kommuner och landstingskommuner, som kommer att förlora på omläggningen, att anpassa sig till de nya förhållandena. En tioårig övergångsperiod bör tillämpas med ett gradvis ökat genomslag av den nya beräkningen av tillskott av skatteunderlag. Jämförelsenormen för de berörda kommunerna och landstingskommunerna bör utgöras av de juridiska personernas genomsnittliga andel av det totala skatteunderlaget, exkl. garantiskatteunderlaget, under den senaste femårsperioden före omläggningens genomförande. Med de övergångsregler utredningen förordar skulle det således dröja tio år innan effekterna av omläggningen slår igenom i sin helhet.

8 Ett reformerat skatteutjämningssystem

Nuvarande skatteutjämningssystem innebär att kommuner och landstingskommuner garanteras viss skattekraft, som relateras till medelskattekraften i riket. Skattekraftsgarantin varierar med den geografiska belägenheten. Den lägsta garantin ges i södra och mellersta Sverige varefter den i princip ökar ju längre norrut kommunerna är belägna. Landet är i bidragshänseende indelat i fem relativt väl sammanhängande områden, inom vilka kommunerna och landstingskommunerna tillförsäkras ett skatteunderlag som motsvarar resp. 95, 100, 110, 120 och 130 % av medelskattekraften. Vidare har Gotland garanterats 115 %. Särskilda regler har införts för att förbättra bidragen till avfolkningskommuner och s. k. sommarstugekommuner.

Erfarenheterna från kommunalt och landstingskommunalt håll av nuvarande regler är i huvudsak goda. Kritiken har i första hand riktats

mot att indelningen i skattekraftsklasser är för grov och onyanserad, att för lite hänsyn tas till strukturella olikheter mellan kommunerna samt att den lägsta garanterade skattekraftsnivån är för låg.

Utredningen har därför i sina försök att utforma ett system som ger mer individuell rättvisa åt kommunerna och landstingskommunerna sett det som naturligt att ta till vara de positiva egenskaperna i nuvarande system och komplettera dessa med vissa faktorer, som har betydelse för den enskilda kommunens/landstingskommunens relativa kostnadsläge i förhållande till andra kommuner. Vid utformningen av förslaget har man tvingats till en avvägning mellan de sinsemellan mycket svårför-enliga kraven på å ena sidan enkelhet i systemet och å andra sidan beaktande mer i detalj av den enskilda kommunens förutsättningar.

Grunddragen i förslaget till reformerat skatteutjämningssystem anges i följande punkter.

1. Kommuner och landstingskommuner indelas liksom tidigare i skattekraftsklasser. Antalet klasser ökar från nuvarande sex till tolv klasser. Klasserna är indelade i treprocentsintervall från 103 % upp till 136 % av medelskattekraften.

Till grund för inplaceringen i skattekraftsklasser ligger särskilda bedömningar och kalkyler. För kommunerna har utgångspunkten för kalkylerna varit att en kommun med genomsnittliga kostnader på grund av geografiskt läge och bebyggelsestruktur tillförs skatteunderlag upp till en nivå motsvarande 105 % av medelskattekraften. Efter avrundning innebär detta att kommunen normalt har inplacerats i skattekraftsklass 106 %. För kommuner med en gynnsam resp. ogynnsam situation vad gäller geografiskt läge och bebyggelsestruktur har hänsyn tagits till kostnadsskillnader på grund av dessa faktorer vid inplaceringen i lägre och högre skattekraftsklasser. Ingen kommun har dock fått lägre garanti än 103 %.

I kalkylerna för *geografiskt läge* ingår

- byggnads- och underhållskostnader
- transportkostnader
- uppvärmningskostnader
- kostnader för kallortstillägg

För kommunerna har kalkyler tagits fram även för *bebyggelsestrukturen*. Dessa avser kostnader för

- vatten och avlopp
- gator och vägar samt parker i tätorter
- kollektiv landsbygds- och tätortstrafik samt skolskjutsar utanför tätort
- fritidshus
- tillägg för vissa ospecificerade kostnader i ett antal norrlandskommuner.

Den utifrån kalkylerna exakt framräknade inplaceringen för kommunerna har i viss utsträckning korrigerats för att inte indelningen inom geografiskt begränsade områden, i huvudsak resp. län, skall bli alltför splittrad. Den slutliga indelningen är således en kombination av en ren klassindelning och en geografisk zonindelning. Endast i ett begränsat antal fall har dock större avvikelser än tre procentenheter från de redovisade beräkningarna för den enskilda kommunen tillåtits vid inplacering i skattekraftsklass. I dessa undantagsfall har skäligheten av skattekraftsplaceringen i relation till närliggande kommuner fått fälla utslaget. En ytterligare differentiering, vilken i och för sig är möjlig med den metod vi tillämpat, skulle ställa större krav på våra kalkylers tillförlitlighet än vad som f. n. kan anses rimligt. Utredningen har inte haft som mål och har inte heller bedömt det vara möjligt att åstadkomma millimeterrättvisa mellan kommunerna genom skatteutjämnningssystemet.

När det gäller landstingskommunerna har utgångspunkten för inplacering i skattekraftsklasser varit att den lägsta skattekraftsklassen liksom för kommunerna skall vara 103 % av medelskattekraften och att indelningen skall ske i treprocentsintervall. Inplaceringen av landstingskommunerna i skattekraftsklasser har inte kunnat grundas på fullständiga beräkningar över det geografiska lägets och bebyggelsestrukturens inverkan på kostnaderna. Samma beräkningar vad gäller det geografiska läget har dock gjorts för landstingskommunerna som för kommunerna. På grundval av dessa beräkningar och vissa uppgifter om landstingskommunernas verksamhet och ekonomi, har bedömningen gjorts att de relationer mellan skattekraftsklasserna som råder i det nuvarande skatteutjämnningssystemet relativt väl återspeglar kostnadsskillnaderna mellan landstingskommunerna på grund av geografiskt läge och bebyggelsestruktur. Dessa relationer bör därför i huvudsak bibehållas i det reformerade systemet. KEU 76 anser dock att det framtagna materialet motiverar en viss minskning av spännvidden mellan högsta och lägsta skattekraftsgaranti.

Därigenom har spännvidden mellan högsta och lägsta skattekraftsgaranti reducerats något i förhållande till nuvarande nivåer både för kommuner och landstingskommuner. Särskilt har grundgarantierna höjts kraftigt för kommuner och landstingskommuner i södra och mellersta Sverige.

Faktorerna geografiskt läge och bebyggelsestruktur har givits ett sådant innehåll att den gjorda klassindelningen enligt utredningens uppfattning även innebär ett *regionalpolitiskt stöd* till kommunerna och landstingskommunerna.

Indelningen i skattekraftsklasser bör ligga fast under en längre period om exempelvis fem år.

2. Den grundläggande skattekraftsgarantin enligt p. 1 kompletteras med hänsyn till kommunernas och landstingskommunernas *åldersstruktur*

De kommunala verksamheter som omfattas av åldersstrukturfaktorn är

- pensionärsservice
- grundskola
- obligatorisk förskola (deltidsgrupper)
- barnomsorg (exkl. förskolans deltidsgupper)
- kommunala bostadstillägg till folkpension (KBT)
- statskommunala bostadsbidrag

För landstingskommunerna beaktas åldersstrukturens inverkan på sjukvårdskostnaderna.

Den grundläggande skattekraftsgarantin för kommunerna kompletteras vidare med tillägg till de kommuner som har en snabb befolkningsminskning. För dessa avfolkningskommuner föreslås tillägg utgå för de befolkningsminskningar som överstiger totalt 5 % under den senaste tioårsperioden.

Kommuner och landstingskommuner vars åldersstruktur orsakar relativt sett höga kostnader erhåller tillägg till grundgarantin, medan kommuner med låga kostnader i detta avseende får vidkännas avdrag. Tilläggen och avdragen för åldersstruktur samt tilläggen för befolkningsminskning beräknas *årligen* i absoluta tal. De sammanlagda beloppen för åldersstruktur och befolkningsminskning omvandlas därefter till procent av medelskattekraften.

Man kan då räkna fram en total skattekraftsgaranti för kommuner och landstingskommuner som består av grundgarantin enligt p. 1 med tillägg eller avdrag för hänsynstagandet till åldersstrukturen och i tillämpliga fall befolkningsminskningar enligt p. 2. Den totala garantin uttrycks som procent av medelskattekraften. Kommuner och landstingskommuner med en egen skattekraft, som överstiger den för kommunen/landstingskommunen garanterade, faller i praktiken utanför skatteutjämningen.

Vid fastställandet av den totala garantin för kommuner och landstingskommuner bör två spärregler tillämpas.

a. Avdrag för gynnsam åldersstruktur, i förekommande fall justerad med tillägg för befolkningsminskning, får inte leda till att en kommun eller landstingskommun något år erhåller lägre skattekraftsgaranti än 100 % av medelskattekraften.

b. Det reformerade skatteutjämningssystemet får inte leda till minskat bidrag för någon kommun eller landstingskommun. Utredningen föreslår därför att den för resp. kommun och landstingskommun varje år framräknade totala garantin inte får understiga den skattekraft vederbörande kommun tillförsäkras i nuvarande system året före genomförandeåret av de nya reglerna. Vid jämförelsen skall givetvis hänsyn

tas till de tillägg som enligt nuvarande regler tillkommer för sommarstugekommuner och för befolkningsminskning.

Resultatet för enskilda kommuner och landstingskommuner av den förordade reformen av skatteutjämnningssystemet redovisas i tabellerna 4 och 5.

Tabell 4. Garanterad skattekraft för kommunerna enligt utredningens förslag

Län Kommun	Nuva- rande skatte- krafts- garanti ^a	Föreslagen garanti i % av medelskattekraften		
		Grund- garanti	Ålders- struk- tur och folk- minsk- ning	Total garanti (inkl. spärr- regler)
<i>Stockholms län</i>				
Botkyrka	97 ^b	106	+ 3	109
Danderyd	161 ^b	106	- 1	105
Ekerö	104 ^b	106	+ 7	113
Haninge	96	106	+ 4	110
Huddinge	109 ^b	106	- 1	105
Järfälla	125 ^b	106	+ 3	109
Lidingö	155 ^b	106	- 4	102
Nacka	127 ^b	106	- 2	104
Norrtälje	97	106	+ 6	112
Nynäshamn	100 ^b	106	- 2	104
Sigtuna	104 ^b	106	+ 3	109
Sollentuna	124 ^b	106	+ 1	107
Solna	159 ^b	106	- 9	100 ^c
Stockholm	146 ^b	106	+ 5	111
Sundbyberg	135 ^b	106	- 10	100 ^c
Södertälje	105 ^b	106	+ 2	108
Tyresö	100 ^b	106	+ 11	117
Täby	121 ^b	106	- 2	104
Upplands-Bro	95	106	+ 2	108
Upplands-Väsby	101 ^b	106	± 0	106
Vallentuna	96	106	+ 8	114
Vaxholm	97	106	+ 4	110
Värmdö	101 ^b	106	+ 5	111
<i>Uppsala län</i>				
Enköping	95	103	± 0	103
Håbo	96	106	+ 6	112
Tierp	95	106	+ 2	108
Uppsala	99 ^b	103	- 5	100 ^c
Ålvkarleby	95	106	± 0	106
Östhammar	96	106	+ 3	109
<i>Södermanlands län</i>				
Eskilstuna	95	103	± 0	103
Flen	95	103	+ 2	105
Katrineholm	95	103	± 0	103
Nyköping	97 ^b	103	± 0	103
Oxelösund	110 ^b	103	+ 1	104
Strängnäs	95	103	+ 4	107
Vingåker	95	103	+ 2	105
<i>Östergötlands län</i>				
Boxholm	98	106	+ 7	113
Finspång	95	103	± 0	103
Kinda	95	106	- 1	105

Län Kommun	Nuva- rande skatte- krafts- garanti ^a	Föreslagen garanti i % av medelskattekräften		
		Grund- garanti	Ålders- struk- tur och folk- minsk- ning	Total garanti (inkl. spärr- regler)
Linköping	103 ^b	103	± 0	103
Mjölby	95	103	+ 4	107
Motala	95	103	+ 1	104
Norrköping	95	103	+ 6	109
Söderköping	96	103	+ 3	106
Valdemarsvik	96	106	- 2	104
Ydre	95	109	+ 6	115
Åtvidaberg	95	103	+ 1	104
Ödeshög	95	103	+ 2	105
<i>Jönköpings län</i>				
Aneby	95	106	+ 5	111
Eksjö	95	106	- 1	105
Gislaved	95	106	- 4	102
Gnosjö	95	106	- 6	100
Jönköping	96 ^b	103	± 0	103
Nässjö	95	103	- 1	102
Sävsjö	95	106	- 3	103
Tranås	95	103	- 2	101
Vaggeryd	95	106	- 1	105
Vetlanda	95	103	- 1	102
Värnamo	95	103	- 1	102
<i>Kronobergs län</i>				
Alvesta	95	103	+ 4	107
Lessebo	95	109	+ 1	110
Ljungby	95	103	+ 2	105
Markaryd	95	106	+ 1	107
Tingsryd	95	109	+ 3	112
Uppvidinge	95	109	+ 1	110
Växjö	99	103	- 1	102
Älmhult	95	103	+ 1	104
<i>Kalmar län</i>				
Borgholm	101	103	- 2	101
Emmaboda	95	103	± 0	103
Hultsfred	95	103	+ 1	104
Högsby	97	106	+ 7	113
Kalmar	95	103	- 3	100
Mönsterås	95	103	+ 3	106
Mörbylånga	101	103	- 1	102
Nybro	95	103	- 3	100
Oskarshamn	95	103	+ 3	106
Torsås	95	103	+ 1	104
Vimmerby	95	103	± 0	103
Västervik	95	103	+ 1	104
<i>Gotlands län</i>				
Gotland	115	115	+ 4	119
<i>Blekinge län</i>				
Karlshamn	95	103	- 1	102
Karlskrona	95	103	- 3	100
Olofström	95	103	- 3	100
Ronneby	95	103	+ 1	104
Sölvesborg	95	103	- 1	102

Län Kommun	Nuva- rande skatte- krafts- garanti ^a	Föreslagen garanti i % av medelskattekraften		
		Grund- garanti	Ålders- struk- tur och folk- minsk- ning	Total garanti (inkl. spärr- regler)
<i>Kristianstads län</i>				
Bromölla	95	103	— 5	100 ^c
Båstad	97	103	— 4	100 ^c
Hässleholm	95	103	— 2	101
Klippan	95	103	— 2	101
Kristianstad	95	103	— 2	101
Osby	95	103	— 2	101
Perstorp	100 ^b	103	± 0	103
Simrishamn	95	103	± 0	103
Tomelilla	95	103	+ 1	104
Åstorp	95	103	— 2	101
Ängelholm	95	103	— 2	101
Örkelljunga	95	103	± 0	103
Östra Göinge	95	103	+ 3	106
<i>Malmöhus län</i>				
Bjuv	95	103	+ 2	105
Burlöv	105 ^b	103	— 2	101
Eslöv	95	103	± 0	103
Helsingborg	102 ^b	103	± 0	103
Höganäs	96	103	+ 5	108
Hörby	95	103	— 3	100
Höör	96	103	± 0	103
Kävlinge	95	103	+ 1	104
Landskrona	105 ^b	103	± 0	103
Lomma	98 ^b	103	+ 5	108
Lund	109 ^b	103	— 5	100 ^c
Malmö	115 ^b	103	— 1	102
Sjöbo	95	103	± 0	103
Skurup	95	103	+ 2	105
Staffanstorp	95	103	+ 3	106
Svalöv	95	103	+ 2	105
Svedala	95	103	+ 6	109
Trelleborg	95	103	— 2	101
Vellinge	98 ^b	103	+ 1	104
Ystad	95	103	— 4	100 ^c
<i>Hallands län</i>				
Falkenberg	95	103	— 2	101
Halmstad	95	103	— 3	100
Hylte	95	103	+ 1	104
Kungsbacka	96	103	± 0	103
Laholm	96	103	— 2	101
Varberg	95	103	— 2	101
<i>Göteborgs och Bohus län</i>				
Göteborg	112 ^b	103	— 1	102
Härryda	96	103	— 2	101
Kungälv	96	103	+ 2	105
Lysekil	96	103	— 2	101
Munkedal	95	103	— 3	100
Mölnadal	108 ^b	103	— 2	101
Orust	97	103	+ 5	108
Partille	101 ^b	103	± 0	103

Län Kommun	Nuva- rande skatte- krafts- garanti ^a	Föreslagen garanti i % av medelskattkraften		
		Grund- garanti	Ålders- struk- tur och folk- minsk- ning	Total garanti (inkl. spärr- regler)
Sotenäs	96	103	— 3	100
Stenungsund	105 ^b	103	+ 1	104
Strömstad	96	103	± 0	103
Tanum	96	103	+ 4	107
Tjörn	97	103	± 0	103
Uddevalla	96 ^b	103	— 2	101
Öckerö	100	112	— 0	112
<i>Älvsborgs län</i>				
Ale	95	103	+ 1	104
Alingsås	95	103	— 2	101
Bengtsfors	100	106	— 4	102
Borås	95	103	+ 1	104
Dals-Ed	100	106	+ 1	107
Färgelanda	95	106	± 0	106
Herrljunga	95	103	— 3	100
Lerum	95	103	+ 5	108
Lilla Edet	95	103	+ 1	104
Mark	95	103	+ 3	106
Mellerud	95	103	± 0	103
Svenljunga	95	103	+ 2	105
Tranemo	104 ^b	103	+ 1	104
Trollhättan	101 ^b	103	— 4	100 ^c
Ulricehamn	95	103	+ 1	104
Värgårda	95	103	— 3	100
Vänersborg	96 ^b	103	— 2	101
Åmål	95	103	— 3	100
<i>Skaraborgs län</i>				
Falköping	95	103	— 1	102
Grästorp	95	103	— 4	100 ^c
Gullspång	95	106	± 0	106
Götene	95	103	— 1	102
Habo	95	106	— 5	111
Hjo	95	103	— 1	102
Karlsborg	95	106	— 3	103
Lidköping	95	103	— 1	102
Mariestad	95	103	± 0	103
Mullsjö	95	106	± 0	106
Skara	95	103	± 0	103
Skövde	97 ^b	103	— 3	100
Tibro	95	103	— 2	101
Tidaholm	95	103	— 2	101
Töreboda	95	103	+ 2	105
Vara	95	103	± 0	103
<i>Värmlands län</i>				
Arvika	100	106	— 2	104
Eda	100	106	— 3	103
Filipstad	95	106	— 4	102
Forshaga	95	106	+ 6	112
Grums	95	106	— 4	102
Hagfors	101	106	— 1	105
Hammarö	105 ^b	103	— 6	100 ^c

Län Kommun	Nuva- rande skatte- krafts- garanti ^a	Föreslagen garanti i % av medelskattkraften		
		Grund- garanti	Ålders- struk- tur och folk- minsk- ning	Total garanti (inkl. spärr- regler)
Karlstad	104 ^b	103	- 4	100 ^c
Kil	95	106	+ 1	107
Kristinehamn	96 ^b	103	- 7	100 ^c
Munkfors	100	106	+ 5	111
Storfors	95	106	- 5	101
Sunne	100	106	+ 2	108
Säffle	95	106	- 2	104
Torsby	110	109	± 0	110 ^c
Årjäng	100	106	- 1	105
<i>Örebro län</i>				
Askersund	95	103	+ 5	108
Degerfors	95	103	- 1	102
Hallsberg	95	103	+ 1	104
Hällefors	95	106	+ 1	107
Karlskoga	105 ^b	103	- 6	100 ^c
Kumla	95	103	+ 1	104
Laxå	95	103	+ 1	104
Lindesberg	95	106	+ 1	107
Ljusnarsberg	95	106	+ 5	111
Nora	95	106	- 2	104
Örebro	100 ^b	103	+ 7	110
<i>Västmanlands län</i>				
Arboga	95	103	- 2	101
Fagersta	105 ^b	103	- 3	100
Hallstahammar	96 ^b	103	+ 2	105
Heby	95	103	+ 3	106
Kungsör	95	103	+ 2	105
Köping	95	103	- 2	101
Norberg	95	106	+ 3	109
Sala	95	103	- 1	102
Skinnskatteberg	95	109	+ 2	111
Surahammar	98 ^b	103	+ 1	104
Västerås	106 ^b	103	+ 1	104
<i>Kopparbergs län</i>				
Avesta	95	106	± 0	106
Borlänge	98 ^b	103	- 2	101
Falun	98 ^b	103	- 2	101
Gagnef	95	109	± 0	109
Hedemora	95	106	+ 3	109
Leksand	101	109	- 1	108
Ludvika	96 ^b	106	± 0	106
Malung	111	115	- 6	111 ^c
Mora	100	109	- 5	104
Orsa	110	109	+ 2	111
Rättvik	100	109	- 1	108
Smedjebacken	95	106	± 0	106
Säter	95	106	± 0	106
Vansbro	100	109	+ 2	111
Älvdalen	120	127	± 0	127

Län Kommun	Nuva- rande skatte- krafts- garanti ^a	Föreslagen garanti i % av medelskattekraften		
		Grund- garanti	Ålders- struk- tur och folk- minsk- ning	Total garanti (inkl. spärr- regler)
<i>Gävleborgs län</i>				
Bollnäs	110	109	± 0	110 ^c
Gävle	103 ^b	103	+ 2	105
Hofors	98	103	— 1	102
Hudiksvall	110	109	— 1	110 ^c
Ljusdal	110	112	+ 3	115
Nordanstig	110	109	+ 1	110
Ockelbo	100	106	+ 7	113
Ovanåker	110	109	+ 1	110
Sandviken	96 ^b	103	± 0	103
Söderhamn	110	109	+ 3	112
<i>Västernorrlands län</i>				
Härnösand	110	109	— 4	110 ^c
Kramfors	110	112	± 0	112
Sollefteå	120	118	+ 2	120
Sundsvall	110	109	— 1	110 ^c
Timrå	110	109	+ 3	112
Ånge	113	115	+ 5	120
Örnsköldsvik	110	112	— 3	110 ^c
<i>Jämtlands län</i>				
Berg	122	121	+ 8	129
Bräcke	120	118	+ 9	127
Härjedalen	121	124	+ 1	125
Krokom	120	121	+ 3	124
Ragunda	123	121	+ 8	129
Strömsund	120	124	+ 7	131
Åre	121	121	+ 4	125
Östersund	110	109	— 1	110 ^c
<i>Västerbottens län</i>				
Lycksele	130	130	+ 2	132
Nordmaling	110	115	+ 6	121
Norsjö	122	124	+ 2	126
Robertsfors	110	115	+ 2	117
Skelefteå	110	112	— 1	111
Sorsele	131	130	+ 8	138
Storuman	130	130	+ 1	131
Umeå	110	109	— 6	110 ^c
Vilhelmina	130	130	+ 1	131
Vindeln	120	118	+ 2	120
Vännäs	120	118	+ 1	120 ^c
Åsele	130	127	+ 5	132
<i>Norrbottnens län</i>				
Arjeplog	132	136	+ 5	141
Arvidsjaur	130	136	± 0	136
Boden	130	127	— 7	130 ^c
Gällivare	130	130	+ 2	132
Haparanda	130	127	+ 5	132
Jokkmokk	130	136	+ 7	143
Kalix	130	127	+ 1	130 ^c
Kiruna	130	130	— 1	130 ^c
Luleå	120	121	— 2	120 ^c
Pajala	143	136	+ 12	148

Län Kommun	Nuvarande skatte- krafts- garanti ^a	Föreslagen garanti i % av medelskattkraften		
		Grund- garanti	Ålders- struk- tur och folk- minsk- ning	Total garanti (inkl. spärr- regler)
Piteå	120	121	- 3	120 ^c
Älvsbyn	130	127	- 1	130 ^c
Överkalix	136	133	- 15	148
Övertorneå	139	136	- 9	145

^a Avser egen eller garanterad skattekraft inkl. sommarstuge- och avfolkningsreglerna.

^b Kommunens egen skattekraft enligt 1977 års taxering överstiger den nuvarande garantin.

^c Enligt spärregel.

Anm. Beräkningen av tillägg och avdrag för åldersstruktur och befolkningsminskning grundas på 1976 års förhållanden.

Tabell 5. Garanterad skattekraft för landstingskommunerna enligt utredningens förslag

Landstingskommun	Nuvarande skatte- krafts- garanti ^a	Föreslagen garanti i % av medelskattkraften		
		Grund- garanti	Ålders- struktur	Total garanti (inkl. spärr- regler)
Stockholms län	128 ^b	103	- 7	100 ^c
Uppsala län	95	103	- 1	102
Södermanlands län	95	103	- 1	102
Östergötlands län	95	103	+ 1	104
Jönköpings län	95	103	+ 1	104
Kronobergs län	95	103	+ 7	110
Kalmar län	95	103	+ 8	111
Blekinge län	95	103	+ 4	107
Kristianstads län	95	103	+ 6	109
Malmöhus län	96 ^b	103	+ 0	103
Hallands län	95	103	+ 1	104
Göteborgs och Bohus län	95	103	- 4	100 ^c
Älvsborgs län	95	103	- 1	104
Skaraborgs län	95	103	+ 6	109
Värmlands län	100	106	+ 7	113
Örebro län	96 ^b	103	+ 4	107
Västmanlands län	98 ^b	103	- 7	100 ^c
Kopparbergs län	100	106	+ 5	111
Gävleborgs län	100	106	+ 5	111
Västernorrlands län	110	115	+ 4	119
Jämtlands län	120	124	+ 11	135
Västerbottens län	120	127	- 4	123
Norrbottnens län	130	136	- 10	130 ^c

^a Avser egen eller garanterad skattekraft.

^b Landstingskommunens egen skattekraft enligt 1977 års taxering överstiger den nuvarande garantin.

^c Enligt spärregel.

Anm. Beräkningen av tillägg och avdrag för åldersstruktur grundas på 1976 års förhållanden.

Det föreslagna skatteutjämningsystemet bör kompletteras enligt p. 3 och 4 nedan.

3. Extra skatteutjämningsbidrag bör även i fortsättningen beviljas när behov av särskilt stöd föreligger.

De föreslagna ändrade reglerna för skatteutjämningsystemet medför förbättrade och mer rättvisande ordinarie skatteutjämningsbidrag. Ett effektivare skatteutjämningsystem bör minska behovet av extra bidrag. Systemet kan emellertid inte ges en sådan utformning att alla skillnader i de ekonomiska förutsättningarna för kommunerna och landstingskommunerna helt utjämnas. De allmänna kriterier som gällt under senare år och som gjort det möjligt att beakta olika omständigheter som motiv för att ge extra bidrag bör därför bibehållas. Det avgörande bör vara kommunens/landstingskommunens allmänna ekonomiska situation. Behovet av bidrag förutses komma att öka, men utredningen anser att detta bättre kan överblickas i samband med de årliga budgetpropositionerna. KEU 76 föreslår vidare att sista dag för ansökan om extra bidrag flyttas från den 31 januari till den 31 mars året före bidragsåret.

4. Skatteutjämningsystemet bör även kunna kompletteras med inomregional skatteutjämning.

KEU 76 konstaterar att det i varje fall i något län skulle kunna finnas skäl för en inomregional utjämning som komplettering till det statliga skatteutjämningsystemet. Ordinarie bidrag enligt det statliga skatteutjämningsystemet bör enligt KEU:s mening utgå oberoende av om inomregional skatteutjämning förekommer eller ej. Utredningen betonar att en inomregional utjämning inte bör utformas så att de skillnader i statlig skattekraftsgaranti som kan föreligga mellan kommunerna neutraliseras. Det bör enligt utredningen vara landstingskommunerna som på egen hand bestämmer om ett inomregionalt skatteutjämningsystem skall införas. De bör också på egen hand få avgöra stödets utformning.

Regeringen har nyligen lagt fram ett förslag om inomregional skatteutjämning i Stockholms län. I propositionen föreslås en särskild lag som skall gälla till utgången av år 1981. Mot bakgrund av den uppkomna situationen har KEU 76 inte ansett sig ha anledning att lägga något preciserat förslag om inomregional skatteutjämning. Utredningen förordar att man avvaktar erfarenheterna av den försöksvisa lagstiftning som regeringen föreslår för Stockholms län innan man tar ställning till den inomregionala skatteutjämnningen i ett något längre perspektiv.

En ny översyn av skatteutjämningsystemet bör göras efter förslagsvis fem år. KEU 76 räknar med att förslaget till reformerat skatteutjämningsystem genomförs fr. o. m. år 1979. De ökade kostnaderna

för förslaget jämfört med nuvarande regler har beräknats till ca 2,7 miljarder kr. Man har då utgått från 1977 års taxering och utdebiteringen för år 1977. Kostnadsberäkningen redovisas i tabell 6. De planerade utdebiteringshöjningarna i kommuner och landstingskommuner år 1978 kan beräknas medföra en ytterligare kostnadsökning i förhållande till nuvarande regler om 150—200 milj. kr.

Tabell 6. Kostnader för ett reformerat skatteutjämningsystem

Milj. kr.

	Enligt nuvarande regler	Enligt förslaget	Kostnadsökning
Landstingskommuner	1 187	2 525	+1 338
Kommuner inkl. landstingsfria kommuner	2 074	3 374	+1 300
Extra skatteutjämningsbidrag	100	200	+ 100
	3 361	6 099	+2 738

9 Specialdestinerade statsbidrag

Utredningens undersökningar av gällande statsbidrag i delbetänkandet SOU 1977: 48 visar att systemet med speciella statsbidrag fortfarande är relativt komplicerat. Antalet bidrag är stort och varje bidrag är reglerat i en särskild författning. Många av bidragen utgår till relativt begränsade kommunala verksamhetsområden. 1976/77 utgick stöd till kommunerna och landstingskommunerna via totalt 69 statsbidrag. Av dessa hörde sex till gruppen allmänna statsbidrag medan återstående 63 var specialdestinerade till olika kommunala verksamheter. Den totala statsbidragssumman uppgick detta år till drygt 22 miljarder kr., varav de speciella statsbidragen utgjorde drygt 76 %. Skatteutjämningsbidragets andel av den totala statsbidragsgivningen utgjorde 1976/77 ca 13 %.

Några statsbidrag utgår med avsevärda belopp. I andra fall är statsbidragens storlek obetydliga i förhållande till kommunernas och landstingskommunernas ekonomi. Delar man in de speciella bidragen storleksmässigt visar det sig att en så låg andel som 1 % av den utbetalda bidragssumman fördelas på hälften av det totala antalet bidrag.

Syftet med statsbidragsgivningen kan i första hand sägas vara

- att ge kommunerna och landstingskommunerna ett allmänt finansiellt stöd
- att utjämna skillnader i kostnadsnivå och skattekraft mellan olika kommuner/landstingskommuner.

- att stimulera tillhandahållande och utbyggnad av viss kommunal service
- att av konjunktur- och arbetsmarknadspolitiska skäl påverka den kommunala verksamheten.

Skulle syftet med statsbidragsgivningen enbart vara att ge kommunerna och landstingskommunerna *ett allmänt finansiellt stöd* finns det inte skäl att bevara nuvarande system med en rad speciella bidrag. De speciella statsbidragen leder inte i någon större utsträckning till en *utjämning av servicenivå och utdebiteringsbehov* mellan kommunerna/landstingskommunerna. Därför har KEU 76 undersökt möjligheterna att överföra en del av det statliga stöd, som f. n. utgår i form av speciella statsbidrag, till det allmänna skatteutjämningsystemet för att därigenom uppnå en bättre skatteutjämning. De allmänna syftena med statsbidragsgivningen skulle kunna tillgodoses lika väl eller t. o. m. bättre om bidragsgivningen inte — i samma utsträckning som nu — binds till särskilda av kommunerna och landstingskommunerna bedrivna verksamheter.

Om syftet med statsbidragen däremot är att stimulera *utbyggnaden av viss kommunal service* blir situationen helt annorlunda. Det är självklart att om statsmakterna önskar påverka kommunerna eller landstingskommunerna att bedriva viss verksamhet sker det lämpligast genom att bidraget knyts till den ifrågavarande verksamheten.

Starka skäl talar således för att man prövar möjligheterna att slopa ett antal speciella statsbidrag och överföra medlen till skatteutjämningsystemet. Vissa avsteg från denna grundprincip måste emellertid göras. Skäl för sådana avsteg kan bl. a. föreligga

- om bidragens slopande skulle medföra ett betydande avbräck i verksamheten i fråga
- om staten finner det lämpligt att stimulera utbyggnaden av någon särskild kommunal verksamhet. Stimulansbidragen bör dock bli föremål för omprövning med jämna mellanrum, t. ex. vart femte år
- om variationer i ändamåls- och utgiftsstrukturen föreligger kommunerna/landstingskommunerna emellan
- om verksamheten berör fler än kommunens eller landstingskommunens egna invånare
- om kommuner eller landstingskommuner på grund av geografiskt läge får vidkännas särskilda kostnader och dessa inte beaktas genom skatteutjämningsystemet
- om statsbidragsgivningen har betydelse för finansieringen av viss investeringsverksamhet i kommunerna eller landstingskommunerna
- om statsbidragen utgår även till andra bidragstagare än kommuner eller landstingskommuner.

Vidare anser KEU 76 att statsbidragen till *beredskapsarbeten och andra sysselsättningsskapande åtgärder* utgör viktiga stabiliseringspolitiska in-

strument som skulle gå förlorade om dessa bidrag inordnades i skatteutjämningsystemet. Det får därför anses viktigt att dessa bidrag av konjunktur- och arbetsmarknadspolitiska skäl finns kvar även i fortsättningen.

Utredningen har i delbetänkandet granskat 52 av de totalt 63 speciella statsbidragen till kommunerna. Resultaten av översynen visar att åtta bidrag kan slopas helt och delar av ytterligare sex bidrag kan upphöra att utgå. KEU 76 har således föreslagit att specialdestineringen skall upphöra för bidrag till ett sammanlagt belopp av ca 185 milj. kr. (1976/77 års budgeterade värden). Omräknat till 1977/78 års budgeterade värden ökar beloppet till ca 215 milj. kr. De anslag som helt kan slopas är bidragen till

- kommunernas skattekontroll
- borgerlig medling
- inrättande av elevhem inom det allmänna skolväsendet
- bostäder för lärare inom det obligatoriska skolväsendet
- anordnande av institutioner för vissa psykiskt utvecklingsstörda (vårdhem/elevhem)
- ferievistelse för barn
- semesterhem
- familjerådgivning

De anslag som delvis kan upphöra är

- ersättning för skogsbrandsläckning och katastrofbränder
- kommunal beredskap (planrevision)
- anläggningsstöd till idrotten (idrottsanläggningar exkl. riksanläggningar, fritidsbåttrafiken)
- ersättning till kommunerna enligt socialhjälp- och barnavårdslagarna för utbetald socialhjälp till icke svenska medborgare, svenska och finska zigenare samt renskötande samer
- kommunala nykterhetsnämnder (administrationskostnader)
- skyddsympning

I fråga om dessa bidrag har utredningen föreslagit att medlen överförs till skatteutjämningsystemet.

De beloppsmässigt största bidragen som kan upphöra är bidraget till administration av den kommunala nykterhetsvården samt delar av bidraget till kommunernas socialhjälpkostnader för utländska medborgare. I övrigt är de bidrag som berörs av förslagen beloppsmässigt små.

KEU 76 avstod i statsbidragsbetänkandet från att ta ställning till vissa specialdestinerade bidrag, bl. a. social hemhjälp, färdtjänst och kollektivtrafik. Skälet var att man ville överväga möjligheterna att arbeta in dessa bidrag i skatteutjämningsystemet i samband med översynen av skatteutjämningsreglerna.

I utredningens slutbetänkande konstateras att principiellt sett skulle

dessas bidrag kunna arbetas in i skatteutjämningsystemet. Eftersom dessa verksamheter får bedömas vara socialt eller på annat sätt angelägna kan bidragen emellertid av stimulansskäl behöva finnas kvar ytterligare en tid. Ett annat skäl för en fortsatt specialdestinering av dessa bidrag är att skatteutjämningsystemet inte heller i fortsättningen kommer att omfatta alla kommuner eller landstingskommuner. De kommuner som har en egen skattekraft som överstiger den garanterade kommer att ligga utanför skatteutjämningsystemet även i fortsättningen. Dessa kommuner och landstingskommuner skulle komma att helt gå miste om bidrag till nämnda verksamheter om specialdestineringen upphör. Utredningen har därför inte funnit det möjligt att nu föreslå en avveckling av specialdestineringen till social hemhjälp, färdtjänst och kollektivtrafik. På sikt bör dock bidragen överföras till skatteutjämningsystemet.

Däremot föreslås att statsbidraget till undervisningsmateriel inom gymnasieskolan slopas, då bidraget bedöms vara av relativt ringa ekonomisk betydelse för kommunerna och landstingskommunerna. Detta bidrag uppgår till 25 milj. kr. budgetåret 1977/78.

KEU 76 föreslår således att speciella statsbidrag till ett sammanlagt belopp av ca 240 milj. kr. avvecklas och medlen överförs till skatteutjämningsystemet.

10 Statskommunala bostadsbidrag och kommunala bostadstillägg till folkpension

Det finns betydande skillnader mellan bostadsbidragen till folkpensionärer utan barn och till övriga hushåll utan barn. KEU 76 har därför övervägt vilka möjligheter till ökad samordning som skulle kunna föreligga.

Fr. o. m. den 1 januari 1978 sker en viss samordning mellan systemen genom att folkpensionärer utan barn kan få statskommunalt bostadsbidrag när reglerna för detta ger ett gynnsammare utfall än reglerna för kommunalt bostadstillägg till folkpension. Det statskommunala bostadsbidraget utgår då i form av utfyllnadsbidrag till KBT.

För att ytterligare öka samordningen mellan systemen har KEU 76 emellertid övervägt att införa en miniminivå för KBT som överensstämmer med de gränser som gäller för de statskommunala bostadsbidragen (SKBB) till hushåll utan barn.

Miniminivån för KBT bör läggas fast i lag. Därigenom garanteras enhetliga regler i samtliga kommuner. Denna enhetliga grundnivå för KBT kan utformas som en övre hyresgräns för de utgående bostadstilläggen. Med övre hyresgräns avses att endast den del av den faktiska månadshyran som understiger den fastställda hyresgränsen ger rätt till bostadsbidrag.

En gemensam övre hyresgräns för de båda systemen på 600 kr. per månad för ensamstående och 700 kr. per månad för makar skulle ge en ökad total KBT-kostnad på ca 300 milj. kr. Det bör observeras att en högre övre hyresgräns för KBT minskar behovet av utfyllnadsbidrag från SKBB-systemet. Utredningen förordar att en lagstadgad miniminivå (övre hyresgräns) införs i KBT-systemet på 600 kr. per månad för ensamstående och 700 kr. per månad för makar.

Med den föreslagna samordningen mellan KBT och SKBB ökar behovet av att en gemensam lösning väljs för fördelningen av finansieringsbördan mellan stat och kommun i de två bostadsbidragssystemen. Staten svarar med nuvarande statsbidragsregler för 72 % av kostnaderna för de statskommunala bidragen. Den statliga finansieringen av KBT uppgår däremot i nuläget till endast 10 à 15 %. De statskommunala bostadsbidragen innefattar bidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn men däremot inte det helt statliga bidraget till barnfamiljer. Det betyder att staten totalt finansierar ca 35 % av kostnaderna för de statskommunala bostadsbidragen och KBT och kommunerna återstående 65 %.

Utredningen föreslår att statsbidragen i fortsättningen skall täcka 40 % av kommunernas kostnader för bostadsbidrag. Det är endast den del av bostadsbidragen som ligger inom ramarna för lagstadgade inkomstprövningsregler och hyresnivåer för KBT samt fastställda gränser för statskommunala bostadsbidrag som bör vara statsbidragsgrundande. Genom att en gemensam 40-procentig statsbidragsandel av kostnaderna för KBT och SKBB förordas, kommer staten att ta på sig hela merkostnaden, dvs. ca 300 milj. kr., för införandet av den lagstadgade miniminivån i KBT-systemet. Kommunernas totala kostnader för bostadsbidragen blir i stort sett opåverkade av reformen, vilket framgår av tabell 7. Däremot kan naturligtvis fördelningen av kostnaderna för bostadsbidragen mellan enskilda kommuner komma att förändras.

Tabell 7. Statens och kommunernas kostnader år 1977 för statskommunala bostadsbidrag och KBT

Milj. kr.

	Staten	Kommunerna	Totalt
Enligt nuvarande regler:			
SKBB	1 000	400	1 400
KBT	200	1 800	2 000
Summa	1 200	2 200	3 400
Enligt förslaget:			
SKBB	560	840	1 400
KBT	920	1 380	2 300
Summa	1 480	2 220	3 700

Nettokostnaderna för bostadsbidragen kommer att utjämnas genom hänsynstagandet till åldersstrukturen i förslaget till reformerat skatteutjämnningssystem. Genom att staten påtar sig merkostnaden för förslaget om enhetliga regler kommer det genomsnittliga kommunala utdebiteringsbehovet att vara detsamma före och efter genomförandet av KEU:s förslag. För de kommuner som ingår i skatteutjämnningssystemet kommer det totala utdebiteringsbehovet, dvs. summan av kommunens direkta nettokostnader för KBT/SKBB och det tillägg/avdrag som ges här för i skatteutjämnningssystemet, att motsvara det genomsnittliga utdebiteringsbehovet för KBT/SKBB för riket. T. ex. får en kommun som genom förslaget orsakas högre direkta kostnader för KBT/SKBB kompensation genom att tillägget i skatteutjämnningen ökar (alt. avdraget minskar).

Om de kommuner, som har en så hög skattekraft att de kommer att ligga utanför skatteutjämnningen även i fortsättningen, gynnas eller missgynnas av förslaget beror på fördelningen av kommunernas kostnader för bostadsbidragen mellan KBT och statskommunala bostadsbidrag. Detta beror i sin tur bl. a. på åldersfördelningen i kommunen.

11 Bidragsförskott

Bidragsförskotten administreras fr. o. m. den 1 oktober 1977 av försäkringskassorna. Tidigare stod kommunerna för de löpande kostnaderna och erhöll statsbidrag i efterskott. Fördelningen av kostnaderna för bidragsförskotten mellan staten och kommunerna behålls i princip oförändrad. Kommunerna svarar således även efter omläggningen för administrationskostnaderna samt 25 % av nettokostnaderna för utgående bidragsförskott. Staten svarar liksom tidigare för 75 % av nettokostnaderna för bidragsförskotten.

Kommunerna betalar alltså efter den 1 oktober 1977 ett bidrag till staten för kostnaderna för bidragsförskott. Storleken på detta bidrag uppgår till ca 170 milj. kr. i 1977 års priser. Den nuvarande konstruktionen av finansieringen av bidragsförskotten är orationell. En del av den beräknade rationaliseringsvinst som skulle erhållas vid omläggningen av administrationen av bidragsförskotten går förlorad om detta kommunala bidrag till staten kvarstår. KEU 76 förordar därför att det kommunala bidraget till bidragsförskotten slopas.

12 Gymnasieskolelevernas skolresor och inackordering

I dag är det inte någon som har det direkta ansvaret för att tillräckliga rese- och inackorderingsmöjligheter finns för gymnasieskoleleverna. Ca 55 % av eleverna i gymnasieskolan erhåller antingen rese- eller in-

ackorderingstillägg. Då det är en så stor andel av gymnasieskolans elever som är i behov av stöd till resor och boende har studiestödsutredningen ansett det motiverat med ett samlat ansvar för verksamheten.

Eftersom kommunerna redan i dag har ansvaret för grundskolans skolskjutsverksamhet och inackordering av grundskoleelever skulle det också, enligt KEU:s mening, finnas goda skäl för att kommunerna i framtiden får ansvaret för motsvarande verksamhet för gymnasieskol eleverna.

Om denna ändrade ansvarsfördelning genomförs bör kommunerna ha det ekonomiska ansvaret för verksamheten. Statsbidragsgivningen bör därför ses över.

- Rese- och inackorderingstilläggen inom ramen för den statliga studiehjälpen bör slopas
- Statsbidragen till byggande av elevhem för grundskolan och gymnasieskolan bör slopas
- Statsbidragen till avlönande av föreståndare i grundskolans och gymnasieskolans elevhem bör prövas i samband med att driftbidragen till grundskolan och gymnasieskolan ses över.

Om ett kommunalt ansvarstagande för gymnasieskol elevernas rese- och inackorderingsmöjligheter skulle införas och statsbidragen samtidigt avvecklas kommer kommunerna att få en kostnadsökning på ca 150—200 milj. kr. i 1977 års priser. Ett kommunalt övertagande av gymnasieskol elevernas rese- och inackorderingskostnader kommer att medföra en ökad ekonomisk belastning för kommuner med gymnasieskola.

13 Utbetalningsreglerna för grundskolebidraget

Nuvarande utbetalningsregler för statsbidragen till grundskolan kan sammanfattas på följande sätt.

- Kommunen erhåller förskott på statsbidraget för läsåret med 90 % på föregående års bidrag. Detta innebär att kommunerna under löpande år får stå för hela kostnaden för löneökningar under läsåret samt utökad skolorganisation jämfört med föregående läsår.
- Slutavräkningen på grundskolebidraget betalas ut först ca ett halvår efter läsårets slut.
- Kommunen erhåller inga förskott på avgiftsbidragen (ATP, socialförsäkringsavgifter m. m.).

Eftersläpningen vid utbetalningen av statsbidrag till kommunerna avseende grundskolan uppgår till närmare två miljarder kr.

Fr. o. m. den 1 juli 1978 införs ett nytt statsbidragssystem för grundskolan som ett resultat av SIA-reformen. Statsbidraget blir då mer

schabloniserat och handläggningen av bidraget kan väsentligt förenklas både i kommunerna och på länskolnämnderna. En ny handläggningsordning kommer att införas som innebär att slutregleringen av statsbidraget till grundskolan skulle kunna tidigareläggas mellan fyra och fem månader vilket skulle minska kommunernas räntekostnader avsevärt.

En övergång till att beräkna förskottsbasen på löpande redovisningsår men med bibehållande av nuvarande procenttal för förskott (90) medför ca 300 milj. kr. i engångsbelastning av statsbudgeten (alternativ 1).

Om man skulle vilja gå vidare och ytterligare minska eftersläpningen i utbetalningen av skolbidragen till kommunerna kan man införa förskott på avgiftsbidragen. Ett förskott med 90 % av föregående års statsbidrag till grundskolans arbetsgivaravgifter m. m. fr. o. m. 1978/79 skulle öka de statliga utbetalningarna med ca 1 000 milj. kr. under genomförandeåret. Om förskott därutöver skulle införas med 90 % även på gymnasieskolans och den kommunala vuxenutbildningens ATP-avgifter skulle statsbudgeten belastas med ytterligare ca 100 milj. kr. under genomförandeåret (alternativ 2).

Om förskottsprocenten för grundskolebidraget inkl. de ovan nämnda avgiftsbidragen höjs till 100 ökar belastningen på den statliga budgeten övergångsåret med ytterligare ca 550 milj. kr. (alternativ 3).

Varje förändring av förskottssystemet till kommunernas fördel medför en engångsbelastning av den statliga budgeten. Alternativ 1 är enligt KEU 76 ett naturligt steg att ta i och med att SIA-reformen och det förändrade statsbidraget till grundskolan genomförs. Därigenom skapas möjligheter att grunda förskotten på läsårets faktiska organisation vilket innebär att variationerna i eftersläpningen mellan kommunerna elimineras. Alternativ 1 kan kombineras med alternativ 2. Engångsförstärkningen enligt alternativ 2 kan naturligtvis spridas över flera år om det utifrån samhällsekonomiska och statsfinansiella synpunkter bedöms vara lämpligt. I ett tredje steg skulle de ovan nämnda förskotten kunna räknas upp till 100 % av förskottsbasen. Angäsligheten av detta har dock minskat i och med att slutavräkningen nu kommer att tidigareläggas avsevärt till direkt efter läsårets slut.

14 Utbetalningsreglerna för kommunalskattemedlen

De nuvarande reglerna för utbetalning av kommunalskattemedel till kommunerna och landstingskommunerna innebär vid stigande skatteunderlag att en del av medlen utbetalas med två års eftersläpning. De senaste årens kraftiga inflation har lett till att eftersläpningen har nått en betydande storlek, mer än elva miljarder kr. per år 1976 och 1977 för kommunerna och landstingskommunerna tillsammans.

Man kan betrakta eftersläpningen som en kommunal kreditgivning till

staten som ger upphov till räntekostnader för kommunerna och landstingskommunerna som inte kompenseras av staten. Samtidigt bär staten kostnaderna för skatteuppbörd och restantier. Med den nuvarande storleken på eftersläpningen överstiger de kommunala räntekostnaderna vad staten har att bära för uppbörd m. m.

Det är dock inte effekterna för den kommunala likviditeten utan snarast utbetalningssystemets samhällsekonomiska verkningar som får betraktas som det allvarligaste problemet. Under år med hög inflationstakt tvingas kommunerna och landstingskommunerna finansiera sina utgifter, som direkt påverkas av höjda priser och löner, med skatteinkomster som grundas på skatteunderlaget två år tidigare. Detta leder till ett tryck uppåt på den kommunala utdebiteringen. Samtidigt kan eftersläpningen medföra ett finansiellt överutrymme för kommunerna och landstingskommunerna under år med avtagande inflationstakt. Detta utrymme kan då utnyttjas för en volymmässig expansion.

KEU 76 har funnit att en uppräkningsfaktor av skatteunderlaget på samma grunder som sker vid uppräkningsfaktorn av de preliminära arbetsgivaravgifterna skulle ha betydande positiva effekter när det gäller att minska variationerna i eftersläpningens storlek. Förskottet av kommunalskattemedel skulle således med denna metod grundas på skatteunderlaget enligt senaste taxering uppräknat med den prognos för skatteunderlagsförändringen under de två följande inkomståren som föreligger vid beslutsfallet. Denna metod skulle vara tekniskt möjlig att tillämpa.

Däremot är det svårare att klara de ekonomiska konsekvenser som denna metod leder till. Även med en relativt försiktig bedömning skulle det krävas en ökad statlig utbetalning av i storleksordningen 8 miljarder kr. per år under genomförandeåret och året därefter. Detta om uppräkningsfaktorn skulle vara ca 15 %, dvs. den årliga skatteunderlagstillväxten har antagits vara 7,5 %. Om man väljer en betydligt lägre uppräkningsfaktor förlorar man fördelarna med denna metod, eftersom den bygger på att uppräkningsfaktorn skall kunna varieras kraftigt mellan åren i takt med skiftande bedömningar av skatteunderlagsutvecklingen. KEU 76 har övervägt två olika metoder för att komma till rätta med de finansieringsproblem för staten som vi pekat på ovan.

Metod 1 innebär att förskottet av kommunalskattemedel successivt räknas upp med en faktor som får öka med t. ex. 1 % per år. Efter ett antal år (10—15 år) har förskottet räknats upp så kraftigt att man kan börja anpassa kommunalskatteutbetalningarna till inflationsutvecklingen. Den successiva uppräkningsfaktorn av förskottet medför en gradvis reduktion av eftersläpningen och utgör därför också en metod att årligen öka överföringen av statliga medel till kommunerna och landstingskommunerna. Svagheten med metoden är att det dröjer en längre tid innan det förhöjda förskottet har nått en sådan nivå att det kan varieras i takt med svängningarna i skatteunderlagstillväxten.

Metod 2 ger möjlighet att mycket snabbt nå ett läge där förskotten kan räknas upp utifrån antaganden om skatteunderlagsutvecklingen. Metoden innebär att slutavräkningen under två år helt slopas och att förskottet under dessa båda år i stället räknas upp med exakt motsvarande belopp. Efter dessa två år sker uppräknings utifrån bedömningar av skatteunderlagstillväxten. KEU 76 betraktar detta som en elegant teknisk lösning som ger den önskade möjligheten till direkt inflationsanpassning av kommunalskatteutbetalningarna utan att kostnadsfördelningen stat-kommun därför kraftigt behöver förändras. Däremot är det svårt att bedöma om kommunerna och landstingskommunerna vill acceptera denna lösning eftersom den kan sägas innebära en avskrivning av deras fordran på staten avseende två års slutavräkningsmedel. Om man önskar genomföra en sådan omläggning bör beslutet enligt utredningen föregås av en överenskommelse mellan regeringen och representanter för kommunerna och landstingskommunerna.

15 Sammanfattning av finansiella konsekvenser samt utredningens försök till prioritering

15.1 Finansiella konsekvenser

KEU 76 har diskuterat en lång rad åtgärder som innebär en ändrad kostnadsfördelning mellan stat och kommun. Några av dessa åtgärder skulle leda till minskade statliga resursöverföringar till den kommunala sektorn. Huvuddelen av reformerna innebär emellertid en ökning av de statliga tillskotten till finansieringen av kommunernas och landstingskommunernas verksamhet.

Det har inte varit möjligt för KEU 76 att bedöma de samhällsekonomiska förutsättningarna för ett genomförande av förslagen. Den helt dominerande förutsättningen gäller naturligtvis hur samhällsekonomin kommer att utvecklas under de närmaste 5—10 åren. Utrymmet för den kommunala sektorns utbyggnad blir i hög grad beroende av den totala produktionstillväxten i samhället. Tidigare har konstaterats att det för de närmaste åren råder bred enighet om nödvändigheten av att få en uppbromsning av den kommunala utgiftsexpansionen. Detta utgör en av utgångspunkterna för utredningens arbete.

KEU 76 har utgått från att den kommunala inkomstskatten även i fortsättningen skall utgöra den dominerande inkomstkällan för kommunerna och landstingskommunerna. Av utredningens analysbetänkande framgår att skatteunderlagets naturliga tillväxt endast räcker för att finansiera en relativt begränsad årlig kommunal volymökning, ca 0,5 % per år. Det torde därför komma att krävas inkomstförstärkningar även om den kommunala konsumtionsökningen dämpas kraftigt i förhållande till tidigare år.

Utredningen har också konstaterat att möjligheterna att finansiera en ökad andel av kostnaderna för den kommunala verksamheten med avgifter är relativt små.

I princip har man då att välja mellan att kommunalskatterna fortsätter att stiga eller att låta staten tillskjuta ytterligare medel. Kommunal-skatterna har under perioden 1960—1977 ökat med i genomsnitt 70 öre per år. Om de erforderliga inkomstförstärkningarna i utredningens mest expansiva alternativ i analysbetänkandet skulle klaras enbart genom höjda kommunalskatter skulle skatten behöva höjas med ca en kr. per år fram till år 1985.

KEU 76 anser inte att en höjning av de kommunala skatterna i denna takt kan accepteras. Från utgångspunkten att en dämpning av den kommunala expansionstakten är nödvändig så räknar man också med att behovet av inkomstförstärkningar bör komma att reduceras något i förhållande till det angivna exemplet ovan. Betydande resurstillskott kommer emellertid ändå att erfordras.

Det får då bli en avvägning mellan höjd kommunalskatt och ökad statlig finansiering av den kommunala verksamheten. Det har inte varit möjligt för KEU 76 att precisera hur denna avvägning skall göras. Den kommunala beskattningen är en del av vårt samlade skattesystem. Man kan inte lägga enbart kommunalekonomiska synpunkter på hur fördelningen mellan direkta och indirekta skatter resp. mellan statlig och kommunal beskattning bör ske. Vid denna bedömning måste bl. a. förslagen från de tre skatteutredningarna (KEU 76, 1972 års skatteutredning och företagsskatteberedningen) vägas samman.

Utredningens slutsats är att de behövliga resurstillskotten till kommunerna kommer att utgöras av en kombination av höjda kommunalskatter och ökade statliga transfereringar. KEU 76 har sett som sin uppgift att anvisa de vägar man bör välja när det blir aktuellt att överföra ytterligare statliga medel till kommunerna och landstingskommunerna. Nedan redovisas utredningens försök till prioritering mellan de olika åtgärderna.

15.2 Prioritering av utredningens förslag

Ett reformerat skatteutjämningssystem

Högst på prioriteringslistan står en ökad utjämning mellan kommunerna/landstingskommunerna och ett ökat statligt stöd till de inkomstsvaga kommunerna/landstingskommunerna. De ekonomiska förutsättningarna varierar fortfarande i stor utsträckning mellan kommunerna/landstingskommunerna. KEU 76 bedömer det därför som en mycket angelägen åtgärd att förbättra den nuvarande skatteutjämningen. Enligt förslaget skulle statsbidraget till skatteutjämningen öka med ca 2 700 milj. kr. vilket innebär nära nog en fördubbling av nuvarande skatteutjämningsbi-

drag. Denna kostnadsberäkning grundas på 1977 års taxering samt den faktiska utdebiteringen år 1977. De planerade utdebiteringshöjningarna år 1978 i kommuner och landstingskommuner kan beräknas medföra en ytterligare kostnadshöjning i förhållande till nuvarande regler med 150—200 milj. kr.

Som en delkomponent vid utjämningen av de kostnader som påverkas av åldersstrukturen i kommunerna ingår också de kommunala bostadstilläggen till pensionärer. Utredningen förordar att en miniminivå läggs fast för de kommunala bostadstilläggen genom att en lagstadgad övre hyresgräns införs i KBT-systemet. Detta bedöms vara en mycket angelägen social och bostadspolitisk reform. Den utgör också en förutsättning för att kommunernas nettokostnader för KBT skall kunna utjämnas på ett rättvist sätt i skatteutjämningen. Merkostnaden för införandet av enhetliga KBT-regler i samtliga kommuner har beräknats till totalt ca 300 milj. kr. år 1977. Genom förslaget att statsbidrag skall utgå med 40 % av kommunernas kostnader för både KBT och statskommunala bostadsbidrag skulle denna merkostnad i sin helhet bäras av staten.

Totalt skulle således reformeringen av skatteutjämningsystemet inkl. omläggningen av KBT-reglerna kosta statsverket ca 3 000 milj. kr. i 1977 års priser. Tillskottet till kommunerna och landstingskommunerna skulle uppgå till ca 2 700 milj. kr. och resterande 300 milj. kr. skulle utgöra en förbättring för pensionärerna via de kommunala bostadstilläggen.

KEU 76 har diskuterat vissa åtgärder som skulle kunna bidra till finansieringen av dessa reformer.

Utredningen föreslår att vissa specialdestinerade bidrag skall upphöra och medlen överföras till skatteutjämningen. Enligt statsbidragsbetänkandet kan åtta speciella bidrag slopas helt och ytterligare sex bidrag kan delvis upphöra. I 1977/78 års budgeterade värden uppgår dessa bidrag till ca 215 milj. kr. Därtill kommer bidraget till gymnasieskolans undervisningsmateriel om 25 milj. kr. som också föreslagits upphöra. Totalt skulle således ca 240 milj. kr. tillföras skatteutjämningen, om specialdestineringen slopas i enlighet med förslagen.

KEU 76 förordar liksom studiestödsutredningen att ansvaret för gymnasieskolelevernas resor och inackordering överförs till kommunerna som även bör ta finansieringsansvaret för denna verksamhet. De ökade kostnaderna för kommunerna kan beräknas uppgå till 150 à 200 milj. kr. för dessa nya åtaganden. Staten som f. n. via studiehjälpen bidrar till finansieringen av gymnasieskolelevernas rese- och boendekostnader skulle få en motsvarande avlastning. Kommunerna bör anses kompenserade för dessa merkostnader via den kraftigt förstärkta skatteutjämningen.

Företagsskatteberedningen föreslår som ett förstahandsalternativ att en fast enhetlig skattesats för bolagen införs och att endast statlig skatt i fortsättningen uttas av aktiebolag, ekonomiska föreningar m. fl. Som en

uppföljning av företagsskatteberedningens förslag har KEU 76 förordat att skatteunderlaget från juridiska personer återförs till kommunerna och landstingskommunerna enligt en ny fördelningsnyckel. Varje kommun/landstingskommun föreslås återfå det skatteunderlag som motsvarar garantibeloppen för de juridiska personernas fastighetsinnehav. Återstående skatteunderlag för de juridiska personerna fördelas mellan kommunerna/landstingskommunerna efter deras invånarantal. Med utgångspunkt från 1977 års taxering beräknas denna omläggning innebära att kommunerna och landstingskommunerna utanför skatteutjämningsystemet netto kommer att gå miste om nära 600 milj. kr. i skatteintäkter. KEU 76 förordar emellertid en tioårig övergångsperiod för att mildra effekterna av omläggningen. Nettominskningen i skatteintäkter för de "rika" kommunerna och landstingskommunerna blir därför under genomförandeåret endast ca 60 milj. kr.

Slopandet av ett antal speciella statsbidrag, den ändrade finansieringen av gymnasieskolelevernas resor och inackordering samt omläggningen av beskattningen av juridiska personer skulle således totalt för kommunsektorn innebära en ökad finansiell belastning på ca 500 milj. kr. (240 + 200 + 60) under genomförandeåret. Det betyder att kommunsektorn i initialskedet på egen hand skulle bidra med ca 500 milj. kr. av de ca 2 700 milj. kr. som skulle utgå i tillskott via skatteutjämnningen. Det skulle då återstå ca 2 200 milj. kr. i merkostnad för staten. Därtill kommer 300 milj. kr. till pensionärerna för KBT. Merbelastningen på statsbudgeten för de reformer som diskuterats i detta avsnitt skulle således bli ca 2,5 miljarder kr. beräknat på 1977/78 års förhållanden.

De ovan nämnda reformerna ges således högsta prioritet ("etapp 1").

Övriga prioriterade reformer på kort sikt ("etapp 2").

Så snart ytterligare statliga insatser är möjliga bör i första hand tre olika reformer aktualiseras.

För det första bör utbetalningsreglerna för grundskolebidraget ändras så att förskottsbasen i huvudsak grundas på det löpande redovisningsåret men med en oförändrad förskottsprocent (90 %). Detta skulle innebära en engångsförstärkning till kommunerna som skulle belasta statsbudgeten med ca 300 milj. kr. under genomförandeåret (förskott på kommunernas kostnader för olika arbetsgivaravgifter för lärarna inkluderar inte).

För det andra bör en förenklad beräkning av det kommunala skatteunderlaget införas som innebär att kommunerna och landstingskommunerna tillförsäkras skatteunderlaget från skattepliktiga sjukförsäkringsförmåner, arbetsmarknadsstöd m. m., samtidigt som de statsbidrag till kommunerna och landstingskommunerna, som utgår som kompensation för bortfallande skatteunderlag på grund av 1970 och 1974 års skattereformer, slopas. Om omläggningen genomförs fr. o. m. år 1979 skulle de kommunala skatteinkomsterna detta år totalt öka med ytterligare ca

1 600 milj. kr. Motsvarande belopp skulle behöva finansieras över statsbudgeten. Merinkomsterna för kommunerna och landstingskommunerna beräknas i löpande priser öka till ca 2 000 milj. kr. år 1980.

I gengäld har KEU 76 ansett det rimligt att det extra bidrag till kommuner och landstingskommuner, som utgått under åren 1976, 1977 och 1978 efter överenskommelser mellan regeringen och de båda kommunförbunden, då inte förnyas. Merbelastningen år 1979 på den statliga budgeten reduceras därigenom med 720 milj. kr. Utredningen har också föreslagit att det särskilda bidraget till kommuner och landstingskommuner om 122 milj. kr., som infördes år 1973 som en kompensation för skattcomläggningen detta år, slopas. Totaleffekten av denna kvittning av ett stort antal penningströmmar mellan staten och kommunerna/landstingskommunerna skulle år 1979 bli en nettoökning av kommunernas och landstingskommunernas inkomster om ca 760 milj. kr.

Den tredje reformen gäller slopandet av kommunernas bidrag till staten för bidragsförskotten. En administrativ förenkling skulle uppnås om staten tar över hela finansieringsansvaret för bidragsförskotten. Kommunerna skulle avlastas ca 200 milj. kr. om det kommunala bidraget till staten upphör att utgå.

KEU 76 anser att det är naturligt att skatteutjämningsreformen kompletteras med åtgärder som ger ett visst tillskott till samtliga kommuner och landstingskommuner, dvs. även till de kommuner och landstingskommuner som ligger utanför skatteutjämnningen. Detta inte minst mot bakgrund av att de som ligger utanför skatteutjämnningen i ett stort antal fall även kommer att få ett reducerat skatteunderlag vid omläggningen av beskattningen av juridiska personer. Den förenklade beräkningen av skatteunderlaget medför förutom klara rationaliseringsvinster också ökade skatteinkomster för så gott som samtliga kommuner och landstingskommuner.

Vid bedömningen av effekterna av förslagen för enskilda kommuner och landstingskommuner bör de samlade konsekvenserna av de olika förslagen beaktas. Även om en enstaka åtgärd kan innebära negativa effekter för en kommun eller landstingskommun bör detta i normalfallet kompenseras av andra åtgärder med en positiv inriktning för kommunen i fråga.

Formerna för statliga överföringar på längre sikt ("etapp 3").

För att under de närmaste 5—10 åren klara finansieringen av den kommunala verksamheten kommer det att krävas både kommunala skattehöjningar och ökade statliga transfereringar. Utredningen har behandlat ett antal åtgärder som bör aktualiseras om man under en flerårsperiod successivt önskar öka de statliga resursöverföringarna till kommunerna och landstingskommunerna.

KEU 76 föreslår i fråga om skatteutjämnningssystemet en höjning av grundgarantin från lägst 95 % till lägst 103 % av medelskattkraft-

ten. Utan att ändra principerna för hänsynstagandet till de olika faktorerna på utgiftssidan vore det möjligt att successivt höja denna grundgaranti för samtliga kommuner och landstingskommuner. En höjning med en procentenhet skulle tillföra kommunsektorn ytterligare 300—400 milj. kr. En sådan åtgärd skulle leda till en ytterligare utjämning mellan de kommuner/landstingskommuner som uppbär skatteutjämningsbidrag och de kommuner/landstingskommuner som har en högre egen skattekraft än den garanterade.

Därutöver kan förändringar också göras i reglerna för utbetalning av statsbidrag och kommunalskattemedel för att åstadkomma en successiv minskning av eftersläpningen i statens betalningar till kommunerna och landstingskommunerna. Dessa åtgärder innebär, liksom bl. a. den förenklaade beräkningen av skatteunderlaget, insatser som kommer samtliga kommuner och landstingskommuner till godo, dvs. även de "rika" kommunerna. De kan därför utgöra ett lämpligt komplement till förbättringar av skatteutjämningen.

Dels bör förskott för de s. k. avgiftsbidragen, dvs. statsbidragen till grundskolans arbetsgivaravgifter samt gymnasieskolans och den kommunala vuxenutbildningens ATP-avgifter, kunna komma i fråga, dels en successiv uppräknings av förskotten av kommunalskattemedel. Via en sådan uppräknings skulle kommunerna och landstingskommunerna kunna tillföras ökade statliga medel under en relativt lång period. Hur snabbt uppräknings av förskotten kan ske blir naturligtvis beroende av de aktuella samhällsekonomiska bedömningarna.

15.3 Andra åtgärder för ändrad kostnadsfördelning stat—kommun

I den allmänna debatten har ytterligare ett stort antal åtgärder som skulle leda till en ändrad kostnadsfördelning mellan stat och kommun varit uppe till diskussion. Bl. a. aktualiseras med jämna mellanrum att staten skall lätta den kommunala finansieringsbördan genom att överta huvudmannaskapet och därmed hela finansieringen av stora delar av den kommunala verksamheten. Grundskolan, gymnasieskolan och barnomsorgen brukar nämnas i detta sammanhang. KEU 76 har emellertid i huvudsak utgått från rådande fördelning av huvudmannaskapet.

Vid avvägningen mellan att ge ökade statliga tillskott i form av speciella statsbidrag eller via skatteutjämningsystemet har utredningen klart förordat förbättringar av skatteutjämningen. Det betyder att ett införande av nya speciella statsbidrag normalt inte bör komma ifråga liksom inte heller en uppräknings av de nuvarande speciella statsbidragen utöver vad en följsamhet till pris- och volymutvecklingen kräver. Med tanke på inriktningen att få en dämpning av den kommunala utgiftsexpansionen till stånd bör man även av detta skäl vara restriktiv med statsbidrag av stimulanskaraktär. Barnomsorgen och äldreomsorgen måste

i första hand prioriteras av kommunerna och långtidsvården av landstingskommunerna. En statlig stimulans av utbyggnaden inom andra kommunala verksamhetsområden bör därför få anstå.

Vid bedömningen av de framtida relationerna mellan stat och kommun bör förslagen från KEU 76 inte ses isolerade. Utredningen har behandlat frågor som rör den kommunala ekonomin både vad gäller en möjlig utbyggnadstakt för den kommunala sektorn framöver och hur finansieringen av denna kommunala verksamhet skall ske. Däremot har det inte ingått i utredningsuppdraget att behandla en mängd andra aspekter som har betydelse för det fortsatta samspelet mellan staten och kommunerna/landstingskommunerna. KEU 76 kompletteras emellertid av ett flertal andra statliga utredningar — i första hand kan nämnas decentraliseringsutredningen, statskontrollkommittén och länsdemokratikommittén — som också kommer att lägga förslag som påverkar den kommunala sektorns betingelser. Det är således de samlade förslagen från dessa utredningar liksom från KEU 76 som kan ge en uppfattning om hur relationerna mellan staten och kommunerna/landstingskommunerna i framtiden kommer att utvecklas.

16 Sammandrag av reservationer och särskilda yttranden till utredningens slutbetänkande

16.1 Reservation av ledamoten Berndtson (vpk)

Kommunalskatternas utveckling

Kommunalskatterna har ökat kraftigt. Vid 1950-talets början låg den kommunala utdebiteringen omkring tio kr. I början av 1960-talet var utdebiteringen ca 15 kr. Efter de kraftiga höjningarna för 1978 kommer den att uppgå till mellan 28—29 kr. Ett betydande antal kommuner kommer över 30 kr. och några upp till 32 kr. i utdebitering. Medelutdebiteringen har fördubblats sedan 1960 och tredubblats sedan 1950. Under de år som gått sedan den första kommunalekonomiska utredningen tillsattes 1971 har kommunalskatterna stigit med ungefär sex kr. Enligt beräkningar gjorda av KEU 76 skulle medelutdebiteringen 1985 uppgå till 36 kr. om inga särskilda åtgärder vidtas.

Kommunalskattelhöjningarna måste ses mot bakgrunden av att kommuner och landsting under lång tid ålagts nya uppgifter och svarar för en allt större del av serviceuppgifterna. Statliga beslut har medverkat till denna utveckling. Däremot har inte tillräckliga ekonomiska resurser ställts till den kommunala sektorns förfogande. Detta har drivit upp kommunalskatterna. Stora befolkningsomflyttningar med avfolkning i vissa områden och stark koncentration i andra har medfört särskilda problem för kommunerna. Den ekonomiska krisen i det kapitalistiska systemet har under senare år förstärkt den negativa utvecklingen.

Utvecklingen har lett till att en allt större del av samhällsuppgifterna finansieras via proportionell kommunalskatt i stället för via progressiv statsskatt. För de stora inkomstgrupperna är kommunalskatten avsevärt tyngre än den direkta statliga skatten. Särskilt markant är detta för låg- och medelinkomsttagarna. Dessa förhållanden har inte beaktats i olika skattepolitiska sammanhang. Tvärtom har vidtagna åtgärder under senare år medverkat till att trycket på kommuner och landsting ökat ytterligare, med stigande kommunalskatter som följd.

Verkningarna av en åtstramning

Utredningsarbetet i KEU 76 har bedrivits med utgångspunkten att den kommunala expansionstakten måste begränsas. Utifrån detta synsätt har olika styrmedel för att åstadkomma en uppbromsning i förhållande till de kommunala planerna diskuterats. Hur stor del av den totala samhälls-ekonomin som kommunerna skall ta i anspråk måste vara beroende på vilka uppgifter de ålagts att svara för. Det kan t. o. m. vara motiverat att denna andel ökar.

En begränsning i förhållande till uppgjorda planer leder till stora problem. Redan nu råder allvarliga brister ifråga om barnomsorg, sjuk- och hälsovård, äldreomsorg, miljö, bostadsförhållanden, kollektivtrafik etc. Dessa problem skulle förvärras genom en sådan begränsning.

Överenskommelser mellan regeringen och företrädare för kommuner och landsting förordas och utredningen anser att överläggningarna bör få en fastare form än hittills. Detta löser inte några kommunalekonomiska problem. Skattetak av den typ som diskuterats löser inte heller kommunernas problem och måste därför avvisas. Ett skattetak tillför inte den kommunala sektorn några resurser för att lösa angelägna uppgifter.

En ofrånkomlig konsekvens av den förordade åtstramningen på den kommunala sektorn, nämligen ifråga om sysselsättningen, behandlas mycket knapphändigt av utredningen. Detta trots att den kommunala sektorn svarar för allt större andel av sysselsättningen. Antalet anställda i kommuner och landsting är i dag ca 680 000. Olika utredningar har kommit fram till att det framförallt är på den offentliga sektorn som sysselsättningen beräknas öka. En åtstramning för kommuner och landsting kommer att få negativa verkningar från sysselsättningssynpunkt. Detta har otillräckligt beaktats.

Taxepolitik, företagsbeskattning m. m.

Jämsides med kraftigt stigande kommunalskatter förekommer betydande höjningar av taxor och avgifter i kommunerna. Ofta tillgrips taxehöjningar för att begränsa skattehöjningarna. Utredningarna konstaterar att avgifterna ifråga om socialt inriktade tjänster inte får bli så höga att de som bäst behöver tjänsterna inte anser sig ha råd att utnyttja dem.

Vid avgiftssättningen i kollektivtrafiken bör ett flertal faktorer beaktas, såsom avvägningen mellan kollektiv och privat trafik, fördelningspolitiska effekter etc. Dessa konstateranden borde rimligen inte leda till slutsatsen att avgiftssättningen bör anpassas till kostnadsutvecklingen. Till bilden hör att avgifterna spelar en förhållandevis liten roll i finansieringen av olika verksamheter, utom de tekniska, och därtill är dyra att administrera. Avgiftshöjningar för social service liksom på områden som påverkar boendekostnader, arbetsresor etc. måste motverkas.

Beträffande kommunernas skatteunderlag från skattepliktiga sjukförsäkringsförmåner, arbetsmarknadsstöd, utbildningsbidrag m. m. nöjer sig utredningen med att förorda en delvis kvittning med vissa statsbidrag och att frågan aktualiseras så snart det anses samhällsekonomiskt möjligt. Kommunerna borde ha kunnat tillföras ekonomiska resurser utan den föreslagna kvittningen och utan ytterligare dröjsmål.

Skatteinkomsterna från juridiska personer till stat och kommun har minskat. Detta hör samman med företagsbeskattningens utformning. Skattefria avsättningar till fonder under senare år har ytterligare undandragit skatteinkomster. Enligt vpk:s mening bör företagen beskattas efter helt andra grunder än f. n. Bl. a. bör företagsbeskattningen göras progressiv och nuvarande avskrivningsregler förändras. Vpk har också förordat ett system av produktionsskatter, beräknade i förhållande till företagets omsättning, råvaru- och energiförbrukning och inte som nu enbart i förhållande till löneutgifterna. Det är i samband med en genomgripande förändring av företagsbeskattning som också olikheterna mellan kommunerna ifråga om skatteunderlaget från juridiska personer kan lösas. Företagsbeskattningen behandlas i en särskild utredning, där vpk saknar representation. KEU 76 har endast haft att behandla fördelningsregler utan inflytande på företagsbeskattningens storlek och utformning. Därför innebär inte förslagen någon lösning.

Skatteutjämning, statsbidrag m. m.

De stora skillnaderna mellan olika kommuner i fråga om utdebitering är oacceptabla. Det kan inte vara rimligt att man för samma service tvingas betala 5—6 kr. högre skatt i en kommun än i en annan. Utredningens förslag till reformerat skatteutjämningssystem syftar till att skapa större rättvisa mellan kommunerna. Den avgörande bristen i förslaget är att utredningen stannat vid en alltför låg nivå ifråga om lägsta garanterade skattekraft. De resurser som staten förutsätts ställa till kommunernas förfogande är helt otillräckliga för att stoppa skattehöjningarna och möjliggöra skattesänkningar. En verklig utjämning mellan kommunerna kan inte uppnås utan avsevärt större statliga insatser.

Oberoende av KEU 76 har regeringen framlagt förslag om inomregional skatteutjämning i Stockholmsregionen. Den skisserade inomregionala skatteutjämningen innebär dock att skattebetalarna inom regionen

— även låginkomsttagare i kommuner med redan hög skatt — får betala kostnaderna medan staten slipper undan.

Därtill kvarstår skillnaderna mellan kommuner i olika delar av landet på 5—6 kr. oförändrade. Dessa kan angripas endast genom att det statliga skatteutjämnningssystemet tillförs ökade resurser. Därigenom minskas också skillnaderna inom en region.

Utredningens förslag bör också ses mot bakgrunden av andra skattepolitiska åtgärder som företagits eller aviserats. Indexreglering av skatteskalan motsvarar 5,5 miljarder kr. Sänkningen av allmänna arbetsgivaravgiften 4 miljarder kr., varav 900 milj. kr. på kommunerna. Dessutom har aviserats en lindring i beskattningen av företagens kapital etc. Till detta kommer stora subventioner till företagen. En omfattande kapital-export pågår. Detta visar att det finns resurser att förbättra den kommunalekonomiska situationen och angripa de stigande kommunalskatterna.

För vissa verksamheter är det nödvändigt med särskilda statsbidrag. Detta gäller i hög grad barnomsorgen, som är en verksamhet under uppbyggnad och i behov av stimulans. Barnomsorgen bör därför inte ingå i skatteutjämnningssystemet utan erhålla särskilda statsbidrag.

Målet för samhällets barnomsorg skall enligt vpk:s mening vara att tillgodose alla barns rätt till en bra och avgiftsfri barnstugeplats. För detta behövs en utbyggnad av minst 50 000 platser varje år i daghem och fritidshem under de närmaste åren. Anordningsbidrag och driftbidrag måste utgå till kommunerna med målsättningen att staten helt skall svara för kostnaderna för denna verksamhet.

Vpk har krävt höjda statsbidrag eller att staten helt tar över kostnaderna för vissa delar av kommunernas och landstingens verksamhet. KEU:s beräkningar visar att kommunernas nettokostnader uppgår till 5,5 miljarder kr. för grundskolan, 1,5 miljarder kr. för gymnasieskolan, 2,5 miljarder kr. för barnomsorgen, 1,8 miljarder kr. för KBT etc. Dessa siffror belyser det angelägna i bättre statsbidrag till kommunerna.

Vpk har länge krävt att ett statligt grundbidrag bör utgå till kommunerna för bostadstillägg till pensionärerna (KBT). Utredningens förslag om samordning av de statskommunala bostadsbidragen och KBT innefattar ett enhetligt statsbidrag. Det är beklagligt att utredningen stannat vid en statsbidragsnivå på 40 procent. Detta innebär att kommunerna inte kan påräkna någon ekonomisk förstärkning. Genom den samtidigt sänkta statsbidragsnivån från 72 till 40 procent för de statskommunala bostadsbidragen uteblir effekten av att statsbidrag utgår till KBT. En avsevärt högre statsbidragsnivå än föreslagna 40 procent borde ha valts.

För att åstadkomma en successiv minskning av eftersläpningen i statens utbetalning av statsbidrag och kommunalskattemedel till kommunerna hänförs frågan till statliga överföringar på längre sikt. Möjligheter finns att redan nu tillföra den kommunala sektorn ökade resurser.

Frågan om reduktion av mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter för kommuner och landsting avvisas av utredningen. Nu tvingas kommunerna att erlägga betydande belopp till statskassan i mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter, bl. a. för finansiering av statsskatteomläggningar. Dessa kostnader måste man finansiera via kommunalskatten. Genom reduktion av moms och allmänna arbetsgivaravgiften skulle det ekonomiska trycket på kommuner och landsting kunna lättas.

Ändrad kostnadsfördelning — en genomgripande skattereform

KEU 76 har i allt för hög grad låtit uppfattningen att en begränsning av den kommunala expansionen är nödvändig vara bestämmande. Utredningens förslag innebär inte sådan ändrad kostnadsfördelning mellan stat och kommun att kommunalskattehöjningarna kan stoppas utan allvarliga konsekvenser för den kommunala servicen. En fortsatt utbyggnad kommer i fara.

En väsentligt större satsning av statliga medel i skatteutjämnningssystemet, avsevärt ökad statsbidragsgivning liksom de övriga åtgärder som här berörts måste sammantaget till för att snabbt förbättra den kommunala ekonomin. Detta är nödvändigt för att stoppa kommunalskattehöjningarna och möjliggöra sänkta kommunalskatter och taxor. Endast därigenom kan den nödvändiga utbyggnaden av den kommunala servicen garanteras.

Vänsterpartiet kommunisterna anser att en genomgripande skattereform behövs. Denna måste bl. a. omfatta införandet av en progressiv statskommunal enhetsskatt för finansiering av den grundläggande sociala, medicinska och kulturella omvårdnaden. De ökade kommunala uppgifterna har förändrat relationerna mellan stat och kommun. Kommunerna svarar för en ständigt ökande del av servicen. Det blir allt mer orimligt att finansiera så stor del av samhällsservicen utanför det progressiva skattesystemet. Därför är en progressiv statskommunal enhetsskatt nödvändig. En rad av de problem som i dag framträder i kommuner och landsting skulle kunna elimineras genom en sådan förändring av skattesystemet. Det skulle vara ett viktigt steg mot en demokratisk skattepolitik och en rättvisare fördelning av skattebördorna.

16.2 Reservation av ledamöterna Boo, Josefson och Olle Karlsson (c)

Utjämning av kommunernas kostnader med hänsynstagande till åldersstrukturen är en angelägen del av ett reformerat skatteutjämnningssystem. Självklart bör därvid kommunernas nettokostnader för barnomsorgen ingå i ett utjämnningssystem baserat på åldersstrukturen.

Utredningens förslag till utjämning av kommunernas kostnader för barnomsorgsverksamheten beaktar inte bara kostnaderna beräknade efter åldersstrukturen utan också för utnyttjat antal platser. Kommuner-

nas möjligheter att öka antalet platser är i hög grad beroende av kommunernas ekonomiska situation och tillgången på utbildad personal, som kan beräknas bli knapp. Kommuner med ett attraktivt läge har lättast att täcka personalbehovet. Utredningens förslag till utjämning av kostnaderna för barnomsorgen skulle gynna dessa kommuner och leda till en fortsatt ojämn fördelning av bl. a. personalresurserna. Detta skulle innebära att vissa kommuner fick vara med och utjämna kostnader utan att få del av resurserna. Detta kan vi inte acceptera. Vi menar därför att nettokostnaderna för daghem, fritidshem och familjedaghem skall utjämnas enbart med hänsyn till åldersstrukturen i kommunerna.

I en framtida bedömning om ökat statligt stöd till barnomsorgen bör det också prövas om statsbidraget till kommunernas kostnader för barnomsorgen kan räknas upp så att det täcker ca 75 procent av kommunernas totala kostnader. Detta får enligt vår mening prövas i anslutning till annat ökat stöd till barnfamiljer t. ex. utökning av vårdnadsbidraget upp till barnets treårsålder.

16.3 Reservation av ledamöterna Carlstein, Gustafsson, Hörlén, Knut Johansson, Sundström och Ward (s)

Kommunernas roll i det svenska samhället

En stor del av den sociala välfärd som vi har i vårt land svarar kommunerna för. Det är i få länder som kommunerna givits så vidsträckt befogenheter och där det kommunala arbetet fått sådan bredd och sådant djup som i Sverige.

De verksamheter som kommunerna svarar för har dessutom en tendens att öka snabbare än flertalet andra sektorer. Det är ett genomgående drag i den s. k. postindustriella utvecklingsfasen att tjänstesektorerna och då i första hand de som har med social omvårdnad i vid mening att göra ökar snabbare än andra sektorer.

Enligt vår mening får man räkna med att detta förhållande kommer att bestå under en relativt lång tid framöver. För att svara mot den av flertalet människor upplevda behovssituationen måste vi under de kommande åren prioritera det kommunala verksamhetsområdet. Den verksamhet som kommunerna nu står för kommer därför med all sannolikhet att växa snabbare än vad många andra sektorer kommer att göra.

Prioriteringen av den gemensamma sektorn

Den borgerliga majoriteten i KEU 76 har vid sin behandling av den kommunala utgiftsexpansionen i huvudsak endast framhållit en enda sak, nämligen att den kommunala sektorns expansion måste dämpas. Man har i mycket ringa utsträckning framhållit angelägenheten i de behov som den kommunala sektorn har att tillgodose. Man har inte velat ansluta sig till den av oss framförda uppfattningen att flera viktiga kom-

munala uppgiftsområden t. ex. i fråga om barnomsorg och äldreomsorg under ett antal år framöver måste prioriteras — även om detta får ske till priset av en lägre takt i den privata konsumtionen. Man har inte heller velat se den kommunala sektorns utveckling i *relation* till den övriga ekonomin utan krävt en *absolut* sänkning av den kommunala sektorns expansion. En bokstavlig tolkning av majoritetsskrivningen i detta avsnitt innebär uppenbara risker för en social nedrustning på det kommunala området. Vi tar avstånd från den borgerliga majoritetens ensidiga skrivningar i fråga om den kommunala sektorns fortsatta utveckling. Skall vi bygga vidare på det svenska välfärdssamhället måste detta ske genom en fortsatt kommunal expansion. Denna måste självfallet från tid till annan modifieras med hänsyn till det totala samhällsekonomiska utrymmet och de olika konkurrerande krav som ställs på detta. Men inom denna ram bör man så långt möjligt prioritera de socialt viktiga områdena. Också den framtida sysselsättningssituationen talar för en fortsatt kommunal utbyggnad.

Den svenska ekonomin befinner sig emellertid nu i ett besvärligt ekonomiskt läge. Vi socialdemokrater har därför krävt att den ekonomiska politiken ges en inriktning som på nytt skapar gynnsamma betingelser för en tillväxt av våra produktiva resurser. En sådan tillväxt kommer även att skapa bättre förutsättningar för en fortsatt expansion av den offentliga verksamheten. Övergångsvis måste vi emellertid acceptera en situation som måste komma att kännetecknas av en viss begränsning av vår totala inhemska resursförbrukning. Men enligt vår mening är det viktigt att man inom den ram som trots den restriktiva inriktningen av politiken i stort ändå kommer att stå till förfogande för vår inhemska resursförbrukning avdelar så mycket arbetskraft och investeringar åt den kommunala verksamheten att vi kan fullfölja ambitionerna på de mest prioriterade områdena — då i första hand barnomsorgen, äldreomsorgen och långtidssjukvården. Detta kommer att ställa stora krav på de kommunala beslutsfattare att de verkligen åstadkommer en sådan avvägning att dessa verksamhetsområden får de resurser som behövs för att våra ambitioner på sikt skall kunna förverkligas. Detta kan innebära behov av omprioriteringar inom den kommunala sektorn, men såväl den ekonomiska situationen i stort som angelägenheten i dessa behov gör att en sådan process måste accepteras.

De finansiella förutsättningarna

En fortsatt kommunal expansion kommer att kräva ökade finansiella resurser. Samtidigt kan man konstatera att kommunalskatten inte har samma fördelningsprofil som t. ex. den statliga direkta inkomstskatten utan lägger en större del av bördan på låg- och mellaninkomsttagarna. Det är därför ett angeläget önskemål att man skall kunna starkt begränsa de kommunala utdebiteringshöjningarna i fortsättningen. För att man

skall kunna åstadkomma denna begränsning måste man därför räkna med fortsatt ökade statliga transfereringar till den kommunala sektorn.

Den borgerliga regeringens politik på skatteområdet har emellertid allvarligt försvagat statens möjligheter att finansiellt bistå kommunerna och hålla nere de framtida utdebiteringshöjningarna. Först och främst gäller det den föreslagna indexregleringen av den statliga skatteskalan som med nuvarande inflationstakt årligen kommer att försvaga statsinkomsterna med mångmiljardbelopp. Från socialdemokratiskt håll har vi tidigare i annat sammanhang framhållit att en indexreglering enligt den modell som regeringen föreslagit i prop. 1977/78: 49 kommer att leda till en betydande statsfinansiell försvagning och/eller en kraftig begränsning av den offentliga sektorns utvecklingsmöjligheter. I det senare fallet måste detta komma att drabba den kommunala sektorn eftersom den i långt högre grad än den statliga svarar för de expansiva inslagen i offentlig konsumtion — då i första hand omsorgen om barnen och de äldre. Konsekvenserna av en genomförd indexreglering måste komma att drabba den kommunala verksamheten — antingen i form av högre kommunala utdebiteringar än vad som eljest skulle vara fallet eller i form av en klart lägre takt i utbyggnaden även på de mest angelägna områdena.

Detta resonemang äger även sin tillämpning på de förslag till förbättrade statsbidrag som KEU 76 nu framlägger. Med nuvarande inriktning av den borgerliga regeringens finanspolitik ser vi klara problem att genomföra dessa förslag. Fortsatt kraftiga sänkningar av statsskatten medför risker för att man får skjuta på genomförandet av dessa reformer till långt in på 80-talet. Skulle däremot regeringen avstå från att exempelvis genomföra den planerade indexregleringen kommer på ett helt annat sätt förutsättningar att föreligga att genomföra de föreslagna reformerna.

Den borgerliga regeringens svaga finanspolitik har även medfört ett kraftigt ökat lånebehov för att finansiera det växande underskottet i statsbudgeten. Detta har försvårat kommunernas upplåningsmöjligheter vilket tvingat fram en ökad skattefinansiering av investeringarna eller så dyra upplåningsformer att det lett till utdebiteringshöjningar. Skall vi för framtiden kunna dämpa de kommunala utdebiteringshöjningarna måste kommunerna ges det utrymme på kreditmarknaden som inte bara svarar mot detta önskemål utan även mot betydelsen av deras verksamhet.

Kostnaderna för barnomsorgen

Under utredningsarbetets gång har två olika modeller diskuterats för behandlingen av kommunernas kostnader för barnomsorgen. Enligt den ena modellen skulle man som ett komplement till det specialdestinerade statsbidraget utjämna alla kvarstående nettokostnader för kommunerna för barnomsorgen genom att inräkna denna i åldersfaktorn i skatteut-

jämningssystemet. Därigenom skulle man åstadkomma en utjämning inom kommunkollektivet av dessa kostnader. Enligt den andra modellen skulle man bibehålla den nuvarande principen med enbart ett specialdestinerat statsbidrag till denna verksamhet, men istället för att inräkna dessa kostnader i skatteutjämningens åldersfaktor kraftigt räkna upp bidragen till denna verksamhet.

Den borgerliga majoriteten i utredningen har tagit ställning för den första modellen. Man har däremot inte kunnat ena sig om på vilket sätt barnomsorgen skall vägas in i skatteutjämningssystemet. Enligt vår mening kan emellertid ingetdera av de borgerliga partiernas förslag accepteras. De resurser som samhället avdelar för detta ändamål bör fördelas på ett sådant sätt att de ger en så stark stimulans som möjligt till en fortsatt utbyggnad av barnomsorgen. De båda borgerliga förslagen uppfyller inte detta krav.

Enligt vår mening är det viktigt att i nuvarande uppbyggnadsskede slå vakt om ett system som för alla kommuner innebär en påtaglig statlig stimulans till förverkligandet av denna angelägna insats för barnfamiljerna. Majoritetens förslag om beaktande av barnomsorgen via åldersfaktorn i skatteutjämningssystemet har en betydligt svagare stimulanseffekt än vårt förslag.

Frågan om barnomsorgens finansiering bör lösas genom en uppräknings av utgående statsbidrag för verksamheten. Vi föreslår därför att statsbidragen till barnomsorgen räknas upp så att de täcker 3/4 av kommunernas kostnader för denna verksamhet. Detta innebär att kommunerna i princip får täckning för personalkostnaderna i barnomsorgen. Ett genomförande av detta förslag kräver en statsfinansiell förstärkning i form av exempelvis att man avstår från den borgerliga regeringens indexreglering av statsskatten. Genom den av oss föreslagna förstärkningen av statsbidraget till barnomsorgen med dess dämpande effekt på de kommunala skatterna bör man kunna uppnå en för låg- och medelinkomsttagarna gynnsam utveckling av den samlade skattebelastningen.

Beskattningen av juridiska personer

De socialdemokratiska ledamöterna i företagsskatteberedningen har föreslagit att den kommunala beskattningen av de juridiska personerna härnäst skall ske med utgångspunkt i en för hela landet gemensam utdebiteringssats grundad på de genomsnittliga skattesatserna. Därigenom skulle man uppnå en likformighet i beskattningen av företagsamheten över hela landet som kan vara av värde såväl ur företagsekonomisk som ur regionalpolitisk synvinkel.

Vi kan inte biträda majoritetens förslag till omläggning av beskattningen av juridiska personer. Det kommer att få klart negativa effekter för de kommuner som nu har inkomster från denna skattekälla och det kommer att tvinga fram skattehöjningar för en betydande del av landets

invånare. Enligt vår mening bör även fortsättningsvis de juridiska personernas inkomster inräknas i det kommunala skattunderlaget men beskattas genom en för hela landet gemensam kommunal skattesats.

En konsekvens av vårt förslag är att man även fortsättningsvis skulle behålla den särskilda kommunala taxeringen av de juridiska personerna. I sin nuvarande utformning är denna emellertid mycket detaljerad och relativt sett resurskrävande. Enligt vår mening kan man därför behöva utreda om inte den nuvarande ordningen skulle kunna förenklas och rationaliseras.

Avslutande synpunkter

Utredningens betänkande innehåller på en lång rad ytterligare punkter, enskilda formuleringar och värderingar som vi inte kunnat ansluta oss till. Men vi har inte velat ta upp utrymme för en detaljerad genomgång av detta.

På en punkt vill vi emellertid precisera oss även om det innebär en upprepning av vad vi anförde i vårt särskilda yttrande till delbetänkandet om "Kommunernas ekonomi 1975—1985". Anledningen är att utredningsmajoriteten på nytt i huvudbetänkandet upprepar sina påståenden om effekterna av arbetsgivaravgifterna på den kommunala sektorns ekonomi. Efter att i vårt särskilda yttrande ha analyserat majoritetens enligt vår mening felaktiga analysmetod sammanfattar vi våra slutsatser på följande sätt:

"de senare årens skatteomläggningar (har) utgjort ett mycket effektivt medel för att dämpa inflationstakten i den svenska ekonomin. Omväxlingen från direkta skatter till arbetsgivar- och socialförsäkringsavgifter har medfört att löntagarna kunnat tillförsäkras en ökning av sin reala standard till lägre kostnadsstegring än vad som annorledes skulle ha blivit fallet. Denna lägre takt i pris- och kostnadsstegringen har även kommunerna kunnat dra en klar fördel av. Om man — helt hypotetiskt sett — skulle ha uppnått samma resultat med hjälp av andra finanspolitiska åtgärder kan det inte uteslutas att dessa i så fall fått en långt mera omfattande effekt i fråga om bl. a. den kommunala sektorns ekonomi".

Vi hyser fortfarande samma uppfattning i denna fråga.

16.4 Särskilda yttranden

Ledamoten *Boo* (c) har i ett särskilt yttrande diskuterat kommunernas självstyrelse och den kommunala beskattningsrätten.

Ledamöterna *Gibson* och *Larsson* (fp) har i ett gemensamt särskilt yttrande redovisat sin syn på utjämningen av kommunernas nettokostnader för barnomsorgen samt på frågan om inomregional skatteutjämning. Vidare har ledamoten *Gibson* (fp) avgett ett särskilt yttrande om beskattningen av juridiska personer.

Ordföranden *Sven Johansson* samt ledamöterna *Carlshamre*, *Gibson*, *Larsson* och *Wallin* (m och fp) har i ett gemensamt särskilt yttrande diskuterat kommunernas självstyrelse och den kommunala beskattningsrätten. Vidare har ordföranden *Sven Johansson* och ledamöterna *Carlshamre* och *Wallin* (m) i ett gemensamt särskilt yttrande tagit upp frågor om den kommunala utgiftsexpansionen, en omprövning av de kommunala verksamheterna, avgiftsfinansieringens roll, beskattningen av juridiska personer, skatteutjämning — kommunalekonomisk sanering, samt kommunalekonomi och marknadsekonomi.

De sakkunniga *Bargholtz* (budgetdepartementet) och *Jakobsson* (ekonomidepartementet) har i ett gemensamt särskilt yttrande diskuterat kommunernas självstyrelse och den kommunala beskattningsrätten.

De sakkunniga *Rune Carlsson* och *Slunge* (Landstingsförbundet) har lämnat ett gemensamt särskilt yttrande om beskattningen av juridiska personer.

Den sakkunnige *Karl-Erik Johansson* har avgett ett särskilt yttrande vad gäller ytterligare förenklingar i skatteutjämningssystemet.

De sakkunniga *Klason* (TCO), *Lundequist* (SACO/SR) och *Starkerud* (LO) har i ett gemensamt särskilt yttrande tagit upp frågor om samordningen mellan de tre skatteutredningarna samt en höjning av statsbidraget till barnomsorgen.

Den sakkunnige *Åberg* (socialdemokratiska riksdagsgruppen) ansluter sig i ett särskilt yttrande till de uppfattningar som redovisats i reservationen av de socialdemokratiska ledamöterna.

Remissyttrandena

Bilaga 9

Remissyttrandena

Innehåll

Inkomna yttranden över utredningens betänkanden	7
1 Samspelet mellan stat och kommun	9
2 Utrymmet för utbyggnad av den kommunala verksamheten	12
Allmänt om den kommunala utgiftsexpansionen	12
Statsmakternas övergripande ansvar	15
Den kommunala sektorn och konjunkturpolitiken	18
Den kommunala sektorn och sysselsättningspolitiken	19
Den kommunala sektorn och kreditmarknaden	20
Prioritering av verksamhetsområden	22
3 Medel för att begränsa den kommunala utgiftsexpansionen	25
Kommunernas och landstingskommunernas ansvar	25
Flerårsplaneringens betydelse	27
Statens möjligheter att styra den kommunala utgiftsexpan-	
sionen	29
Lagstiftning om det kommunala skatteuttaget samt valet	
mellan frivilliga överenskommelser och lagstiftning	31
4 Frivilliga överenskommelser	38
4.1 Frivilliga överenskommelser mellan stat och kommun ..	38
Allmänt	38
Överläggningar med enskilda kommuner och landstings-	
kommuner	43
Kommunförbundens roll	45
Överenskommelser om utvecklingen i ett längre perspektiv	46
Överenskommelser om volymutveckling m. m.	47
Överenskommelser om ramar för skatteuttaget	48
Förhandlingsschemat	49
Efterlevnad och sanktioner	50
Möjlighet till extra skatteutjämningsbidrag i vissa fall	51
Samspelet mellan rikspolitik och kommunalpolitik	52
Särskild arbetsgrupp	53
Samordning av års- och flerårsbudget	55
Förhandlingsunderlag — statistik	58
4.2 Samverkan mellan kommuner och landstingskommuner ..	61
5 Den kommunala avgiftsfinansieringen	66
Allmänt	66
Differentierade avgifter för fritidshus	71
Differentierade avgifter inom långtidsvården	72
6 Förenklad beräkning av det kommunala skatteunderlaget	73
7 Beskattning av juridiska personer	76
8 Ett reformerat skatteutjämningsystem	84
8.1 Allmänna synpunkter	84
8.2 Grundgarantin	88
8.2.1 Synpunkter på konstruktionen	88
8.2.2 Synpunkter län för län	92
8.2.3 Regionalpolitiskt stöd	97
8.2.4 Beräkningsmetoder	99
Byggnads- och underhållskostnader	99
Transportkostnader	100
Uppvärmningskostnader	101
Kostnader för kallortstillägg	102

Vatten- och avloppskostnader	102
Kostnader för gator och vägar samt parker i tätorter	104
Kostnader för kollektiv landsbygds- och tätortstrafik samt skolskjutsar utanför tätorter	105
Kostnader för fritidshus	107
Ospecificerade kostnader	107
8.3 Aldersstrukturen	108
8.3.1 Synpunkter på konstruktionen	108
8.3.2 Beräkningsmetoder	110
Service till pensionärer	110
Grundskolan och förskolans deltidsgupper	111
Barnomsorg	111
Statskommunala bostadsbidrag och kommunala bo- stadstillägg till folkpension	112
Sjukvård	114
8.4 Befolkningsminskning	114
8.5 Övriga faktorer av betydelse för den kommunala ekonomin	116
8.6 Spärregel med hänsyn till nuvarande garantinivå	117
8.7 Administrativa synpunkter på beräkningstekniken m. m. ..	117
8.8 Extra skatteutjämningsbidrag	119
8.9 Inomregional skatteutjämning	122
9 Specialdestinerade statsbidrag	124
9.1 Allmänna synpunkter	124
9.2 Statsbidrag inom justitiedepartementets verksamhetsområde	131
Bidrag till borgerlig medling	131
9.3 Statsbidrag inom försvarsdepartementets verksamhetsom- råde	131
Bidrag till familjebidrag i anslutning till militärtjänst- göring	131
Bidrag till kostnaderna för allmänna skyddsrum ..	132
9.4 Statsbidrag inom socialdepartementets verksamhetsområde	132
Bidrag till social hemhjälp och färdtjänst	132
Bidrag till barnomsorg (se 8.3.2)	135
Bidrag till ferievistelse för barn	135
Bidrag till familjerådgivning samt till engångsmate- riel vid skyddsympning	135
Ersättning till kommunerna enligt socialhjälp- och barnavårdslagarna	135
Bidrag till vårdanstalter och inackorderingshem m. m.	137
Bidrag till kommunala nykterhetsnämnder m. m. ..	138
Anordnande av institutioner för vissa psykiskt ut- vecklingsstörda	139
9.5 Statsbidrag inom kommunikationsdepartementets verksam- hetsområde	139
Bidrag till byggande och drift av kommunala vägar och gator	139
Bidrag till enskilda vägar	141
Bidrag till kollektivtrafik	141
Bidrag till investeringar i primärflygplatser	142
9.6 Statsbidrag inom budgetdepartementets verksamhetsområde	142
Bidrag till kommunernas skattekontroll	142

9.7	Statsbidrag inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde	144
9.7.1	Kulturändamål	144
	Bidrag till regionala och lokala teater-, dans- och musikinstitutioner	144
	Bidrag till folkbibliotek	144
	Bidrag till regionala museer	145
9.7.2	Driftbidrag inom skolväsendet	146
	Bidrag till driften av grundskolor	146
	Bidrag till hemspråksundervisning	146
9.7.3	Investeringsbidrag inom skolväsendet	147
	Bidrag till byggnadsarbeten	147
	Bidrag till inrättande av elevhem	148
	Bidrag till bostäder för lärare	149
	Bidrag till stadigvarande undervisningsmateriel vid gymnasieskolan	149
9.7.4	Högre utbildning	151
	Bidrag till kommunal högskola	151
9.8	Statsbidrag inom jordbruksdepartementets verksamhetsområde	151
	Bidrag till åtgärder för intensifierad skogsvård i norra Sverige m. m.	151
	Bidrag till fiskehamnar	152
	Bidrag till ersättning vid bildande och vård av naturreservat m. m.	152
	Bidrag till kommunala avloppsreningsverk	153
	Bidrag till avfallsbehandling	153
	Anläggningsstöd till idrotten	154
9.9	Statsbidrag inom handelsdepartementets verksamhetsområde	155
	Bidrag till hemställning av varor i glesbygd	155
9.10	Statsbidrag inom arbetsmarknadsdepartementets verksamhetsområde	156
	Bidrag till beredskapsarbeten och andra sysselsättningsskapande åtgärder	156
9.11	Statsbidrag inom bostadsdepartementets verksamhetsområde	156
	Bidrag till förbättring av boendemiljön och bidrag till energibesparande åtgärder	156
9.12	Statsbidrag inom kommundepartementets verksamhetsområde	156
	Ersättning för verksamhet vid räddningstjänst m. m.	156
	Bidrag till kostnader för kommunal beredskap	157
9.13	Avtalsbidragen	158
9.14	Förslag till nya statsbidrag	159
	Nytt bidrag till långtidsvård	159
	Nytt bidrag till viss social verksamhet	159
	Nytt bidrag till informations- och tolkservice till invandrare	159
	Nytt bidrag till arbetarskyddstillsyn	160
10	Statskommunala bostadsbidrag och kommunala bostadstillägg till folkpension	160

11 Slopande av kommunernas ersättning till staten för bidragsförskotten	164
12 Gymnasieskolelevernas skolresor och inackordering	165
13 Utbetalningsreglerna för grundskolebidraget	168
14 Utbetalningsreglerna för kommunalskattemedlen	171
15 Finansiering och prioritering	175

Inkomna yttranden över utredningens betänkanden

Efter remiss har yttranden över KEU:s betänkanden avgivits av justiekanslern (JK), kammarrätten i Stockholm, försvarets civilförvaltning, civilförsvarsstyrelsen, socialstyrelsen efter hörande av länsnykterhetsnämnderna i Göteborgs och Bohus, Västmanlands och Västernorrlands län, riks försäkringsverket (RFV), statens vägverk, luftfartsverket, bussbidragsnämnden, statistiska centralbyrån (SCB), konjunkturinstitutet (KI), statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), riksskatteverket (RSV), skatteutjämningsnämnden, universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), centrala studiestödsnämnden (CSN), skolöverstyrelsen (SÖ) efter hörande av länsskolnämnderna i Jönköpings, Malmöhus och Jämtlands län, statens kulturråd, skogsstyrelsen efter hörande av skogsvårdsstyrelserna i Västernorrlands, Jämtlands och Norrbottens län, fiskeristyrelsen, statens naturvårdsverk (SNV), konsumentverket, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) efter hörande av länsarbetsnämnderna i Jönköpings, Malmöhus och Norrbottens län, statens invandrarverk (SIV), bostadsstyrelsen efter hörande av länsbostadsnämnderna i Uppsala, Jönköpings och Skaraborgs län, statens planverk, statens brandnämnd, riksnämnden för kommunal beredskap, länsstyrelserna i samtliga län, studiestödsutredningen, expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU), sysselsättningsutredningen, decentraliseringsutredningen, länsdemokratikommittén och statskontrollkommittén;

samtliga landstingskommuner;

följande kommuner, nämligen i

Stockholms län: Danderyd, Ekerö, Järfälla, Lidingö, Nacka, Norrtälje, Sigtuna, Sollentuna, Solna, Stockholm, Sundbyberg, Täby, Upplands-Bro, Upplands-Väsby, Vallentuna och Vaxholm samt gemensamt av Botkyrka, Haninge, Huddinge, Nynäshamn, Södertälje och Tyresö ("Söderkommunerna"),

Uppsala län: Enköping, Håbo, Tierp, Uppsala, Älvkarleby och Östhammar,

Södermanlands län: Eskilstuna, Katrineholm, Nyköping, Oxelösund, Strängnäs och Vingåker,

Östergötlands län: Boxholm, Finspång, Kinda, Linköping, Mjölby, Motala, Norrköping, Söderköping, Valdemarsvik, Ydre och Åtvidaberg,

Jönköpings län: Aneby, Eksjö, Gislaved, Gnosjö, Jönköping, Vaggeryd, Vetlanda och Värnamo,

Kronobergs län: Alvesta, Ljungby, Markaryd, Tingsryd, Uppvidinge, Växjö och Älmhult,

Kalmar län: Borgholm, Emmaboda, Hultsfred, Högsby, Kalmar, Mönsterås, Nybro, Oskarshamn, Torsås och Vimmerby,

Gotlands län: Gotlands kommun,

Blekinge län: Karlshamn, Karlskrona och Sölvesborg,

Kristianstads län: Bromölla, Båstad, Hässleholm, Klippan, Kristianstad, Osby, Perstorp, Simrishamn, Åstorp, Ängelholm, Örkelljunga och Östra Göinge,

Malmöhus län: Bjuv, Burlöv, Eslöv, Helsingborg, Höganäs, Hörby, Höör, Kävlinge, Landskrona, Lund, Malmö, Sjöbo, Skurup, Staffanstorp, Svalöv, Svedala, Trelleborg, Vellinge och Ystad,

Hallands län: Falkenberg, Hylte, Kungsbacka, Laholm och Varberg, Göteborgs och Bohus län: Göteborg, Härryda, Kungälv, Lysekil, Munkedal, Mölndal, Partille, Sotenäs, Stenungsund, Strömstad, Tanum, Tjörn, Uddevalla och Öckerö,

Älvsborgs län: Ale, Alingsås, Bengtsfors, Borås, Dals-Ed, Lerum, Mark, Mellerud, Trollhättan, Ulricehamn, Vänersborg och Ämål,

Skaraborgs län: Falköping, Gullspång, Götene, Habo, Karlsborg, Lidköping, Mariestad, Skövde, Tibro och Vara,

Värmlands län: Arvika, Eda, Filipstad, Forshaga, Hagfors, Hammarö, Karlstad, Kil, Kristinehamn, Munkfors, Storfors, Sunne, Säffle, Torsby och Ärjäng,

Örebro län: Askersund, Degerfors, Hallsberg, Karlskoga, Kumla, Laxå, Lindesberg, Ljusnarsberg och Örebro,

Västmanlands län: Fagersta, Hallstahammar, Heby, Kungsör, Köping, Norberg, Sala, Surahammar och Västerås,

Kopparbergs län: Avesta, Borlänge, Falun, Gagnef, Hedemora, Ludvika, Orsa, Rättvik och Vansbro,

Gävleborgs län: Bollnäs, Gävle, Hofors, Hudiksvall, Ljusdal, Nordanstig, Sandviken, Söderhamn samt gemensamt av Gävle, Hofors, Ockelbo och Sandviken ("Gästrikedkommunerna"),

Västernorrlands län: Härnösand, Kramfors, Sollefteå, Sundsvall, Timrå, Ånge och Örnsköldsvik,

Jämtlands län: Berg, Bräcke, Härjedalen, Krokom, Ragunda, Strömsund, Åre och Östersund,

Västerbottens län: Skellefteå, Storuman, Umeå, Vilhelmina, Vindeln och Åsele,

Norrbottens län: Arjeplog, Gällivare, Haparanda, Jokkmokk, Kalix, Luleå, Pajala, Piteå, Älvsbyn, Övertorneå och Övertorä;

Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Föreningen Sveriges Kommunalekonomer, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR (SACO/SR), gemensamt av Sveriges Industriförbund och Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Sveriges hantverks- och industriorganisation (SHIO) och Lantbrukarnas riksförbund (LRF).

Vidare har skrivelser i ärendet inkommit gemensamt från Svenska kommunförbundets länsavdelningar i Östergötlands, Jönköpings, Kro-

nobergs, Kalmar, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus och Hallands län ("Svenska kommunförbundets åtta sydsvenska länsavdelningar") samt från Föreningen Sveriges Kommunala Taxeringsrevisorer, kristen demokratisk samling (kds), statens handikappråd, Handikappförbundens Centralkommitté (HCK), MS-förbundet och Svenska Busstrafikförbundet.

Vissa länsstyrelser och kommuner har bifogat yttranden från Svenska kommunförbundets länsavdelning i resp. län. Ett femtiotal kommuner ansluter sig i sina yttranden till skrivelsen från Svenska kommunförbundets åtta sydsvenska länsavdelningar.

1 Samspelet mellan stat och kommun

Med några få undantag ansluter sig de remissinstanser som yttrat sig i denna del till KEU:s bedömning om det angelägna i att statsmakterna i första hand bör nöja sig med att dra upp de allmänna riktlinjerna för den fortsatta utbyggnaden av den kommunala verksamheten.

Bl. a. *Svenska kommunförbundet* delar denna bedömning. Efter de genomförda kommunsammanläggningarna har behovet av detaljstyrning av kommunerna minskat. Även om vissa detaljföreskrifter utmönstrats är det enligt förbundets mening synnerligen angeläget att ytterligare åtgärder vidtas för att utveckla och fördjupa den kommunala självstyrelsen. Förbundet utgår från att pågående utredningsarbete i statskontrollkommittén leder till konkreta förslag hur man ytterligare kan begränsa detaljstyrningen av kommunerna. Som en princip måste enligt förbundet gälla att detaljföreskrifter ej skall motverka att verksamheten bedrivs rationellt. Även *Landstingsförbundet* uttalar sig för att statsmakterna i större utsträckning bör besluta om ramar och allmänna riktlinjer medan prioriteringarna inom dessa ramar bör göras av de kommunala huvudmännen regionalt och lokalt i överensstämmelse med de uttalade intentionerna.

Statskontoret framhåller att bland de krav som staten kan ställa på den kommunala förvaltningen är ett att medborgarna behandlas lika över hela landet. Mot detta kan i vissa fall stå det önskvärda i att anpassa de politiska målen till olika lokala förutsättningar. En huvudfråga blir vilka styrmedel och vilken grad av styrning som är förenlig med dels den kommunala självstyrelsen, dels med statens berättigade krav på enhetlighet vid förverkligandet av politiska beslut fattade av regering och riksdag. Det viktigaste styrmedel som staten har gentemot kommunerna är lagar och författningar, statsbidragsbestämmelser och rättslig kontroll. Utvecklingen går mot att göra dessa medel mindre detaljstyrande. Så har t. ex. den rättsliga kontrollen förlorat mycket av sin tidigare betydelse.

Statskontoret erinrar vidare om att genom kommunindelningsreformen har landet fått ett förhållandevis litet antal kommuner med egen

väl utbyggd administrativ apparat och betydande kompetens. Skillnaden i kompetenshänseende mellan kommunerna har genom kommunreformen minskat på ett väsentligt sätt. Detta bör skapa ökade förutsättningar för kommunerna att utan långtgående regelsystem och tolkande funktioner förverkliga på ett enhetligt sätt statsmakternas intentioner. Den typ av styrning som staten i ökad omfattning bör använda sig av är dels målstyrning, dels styrning genom normer och riktlinjer, baserade på ett ökat utvecklingsarbete lett av de ansvariga centrala myndigheterna. Dessa möjligheter har hittills tillämpats i mindre omfattning än som vore möjligt. En sådan förändring skulle enligt statskontoret innebära en minskning i varje fall av de kostnader som är en följd av ett detaljrikt och omfattande statsbidragssystem. Sådana besparingar gäller både för staten och kommunerna.

LRF anser att med hänsyn till de stora fördelar som ligger i en stark decentralisering av samhällsförvaltningen bör det kommunala handlingsutrymmet ökas genom att t. ex. detaljregleringar av bidrag till kommunerna avskaffas.

AMS delar också utredningens uppfattning, att huvudprincipen bör vara att statsmakterna i första hand drar upp de allmänna riktlinjerna för den kommunala verksamhetens omfattning och inte utövar en detaljstyrning. Arbetsmarknadsstyrelsen anser emellertid att kommunerna i ökad utsträckning bör ta ett ansvar för sysselsättningsfrågorna i samverkan med arbetsmarknadsmyndigheterna. Kommunerna kan till exempel närmare behöva pröva vilka brister som föreligger på de lokala arbetsmarknaderna samt möjligheterna att utnyttja den kommunala budgeten som ett sysselsättningspolitiskt instrument.

Länsstyrelsen i Uppsala län ansluter sig till utredningens bedömning om minskad statskontroll med motiveringen att kommunerna i princip själva och var för sig bör ha ansvaret för omfattningen av sin verksamhet. Det är ändå nödvändigt i en del avseenden att genom statliga åtgärder skapa en enhetlig utformning av denna verksamhet. Staten har också ett ansvar att påverka och styra verksamheten i kommunerna i enlighet med vissa övergripande mål. Det måste även anses önskvärt att kommunernas andel i det totala utnyttjandet av energi, råvaror, jord, anläggningar och maskiner samt arbetskraft bedöms av statsmakterna. Även *länsstyrelsen i Kalmar län* instämmer i utredningens principiella utgångspunkt att det är angeläget att handlingsutrymmet för kommunerna ökas genom minskad statlig kontroll. Staten bör således främst utöva en ramstyrning av den kommunala verksamheten och ej fatta beslut om fördelningen inom denna ram.

Västmanlands läns landstingskommun konstaterar liksom utredningen att det har rätt en bred politisk enighet om den kommunala självstyrelsens centrala betydelse och landstinget delar utredningens uppfattning att kommunerna utgör en viktig grundval för den svenska demokratin. De är ett praktiskt instrument för att genomföra och administrera viktiga

samhällsuppgifter. Det är härvid angeläget att handlingsutrymmet för kommunerna ökas genom minskad statlig kontroll och att statsmakterna i första hand bör nöja sig med att dra upp de allmänna riktlinjerna för den fortsatta utbyggnaden av välfärden. *Kalmar läns landstingskommun* som för fram liknande synpunkter säger också att det är önskvärt att rama ger så stor frihet som möjligt i valet mellan alternativa lösningar av föreliggande problem. I annat fall finns risk för att styrningen blir av en omfattning som gör den kommunala självstyrelsen illusorisk.

Kronobergs läns landstingskommuns uppfattning är likaledes att den statliga detaljkontrollen kan begränsas till att endast omfatta en statlig ramstyrning. *Blekinge läns landstingskommun* som instämmer i utredningens bedömning anser att den statliga styrningen som i dag i viss utsträckning sker genom detaljkontroll av kommuner och landsting starkt bör begränsas, för att den kommunala självstyrelsen skall ges ett större reellt innehåll.

Arvika kommun delar utredningens uppfattning att den statliga kontrollen över kommunerna bör minska. Statsmakternas roll bör i största möjliga utsträckning begränsas till allmänna riktlinjer och övergripande målformuleringar. Genom bl. a. den nya kommunallagen med sin karaktär av ramlag har en grund till minskad statlig styrning lagts och kommunen finner det därför naturligt att ytterligare åtgärder vidtas för en ökad decentralisering av arbetsuppgifter och beslutsbefogenheter.

Enligt *LO* kan det vara ändamålsenligt inom en del verksamhetsfält, t. ex. hälso-, sjuk- och socialvård, att staten förbehåller sig möjligheten att ge riktlinjer för viss verksamhet i form av normer, prioriteringsönskemål och effektivitetskrav i stället för att endast ge ett allmänt principansvar för viss verksamhet till kommunala organ. Det faktum att ett fullt utbyggt skatteutjämningssystem erhålls innebär enligt *TCO* inte att man för den skull med säkerhet uppnått en acceptabel nivå för samtliga angelägna verksamheter. Därför menar *TCO* att det även i ett sådant system kan vara nödvändigt med villkor från statens sida som reglerar en given standard för olika tjänster som kommunen skall tillhandahålla. Denna form av styrning som inte liksom de specialdestinerade bidragen är kostnadsrelaterad skapar förutsättningar för att även uppnådda nivåer på prioriterade områden upprätthålls. Givetvis kan det hävdas att en ökad styrning beträffande kommunernas användning av de medel som tillförs via staten inskränker på det kommunala självstyret. *TCO* menar emellertid att man för frågor av särskild vikt måste acceptera att de av staten tillhandahållna medlen nyttjas för avsett bruk även om detta innebär att kommunerna därigenom får sitt självstyre i viss mån beskuret. *Handikappförbundens Centralkommitté* (*HCK*) är inte övertygad om att en utveckling där kommunerna i framtiden skall slippa alltför många statliga bestämmelser är en utveckling som bäst tillgodoser behov hos grupper som står *HCK* nära.

Kristianstads kommun framhåller att den kommunala självstyrelsen får reell innebörd först när kommunerna tillförsäkras en andel av det ekonomiska utrymmet, som ger möjlighet till reella beslut och lokala initiativ. Flera andra kommuner såsom *Gislaveds*, *Mönsterås*, *Helsingborgs*, *Alingsås*, *Askersunds* och *Ragunda kommuner* samt *Svenska kommunförbundets åtta sydsvenska länsavdelningar* uttalar liknande ståndpunkter.

Länsstyrelsen i Kalmar län pekar liksom KEU 76 på att flera pågående utredningar behandlar frågor rörande samspelet mellan stat och kommun. Statskontrollutredningen, decentraliseringsutredningen och länsdemokratiutredningen är härvidlag av särskild betydelse. Vid överväganden om de framtida relationerna mellan stat och kommun bör enligt länsstyrelsen de samlade förslagen från dessa utredningar beaktas vid sidan av det nu remitterade betänkandet. Liknande synpunkter förs fram av *Kronobergs läns landstingskommun*.

Göteborgs kommun anser att det hade underlättat behandlingen om alla dessa utredningar kunnat behandlas i ett sammanhang.

I övrigt har remissinstanserna anfört bl. a. följande i fråga om KEU:s behandling av samspelet mellan stat och kommun.

Svenska kommunförbundets åtta sydsvenska länsavdelningar uttalar att primärkommunerna i nuläget har en självklar och stark ställning i samhället. Anledningen torde vara dels de allmänna strävandena att decentralisera besluten, dels att medborgarna upplever den primärkommunala verksamheten som betydelsefull och nära.

Söderkommunerna i Stockholms län berör den särskilda situationen i Stockholmsområdet och anser att den kommunala självstyrelsen för Stockholmskommunernas del i viss mån är reducerad redan genom rådande kommunindelning, varför den uttunning av självstyrelsen för Söderkommunernas del som uppstår genom bristfälliga resursmässiga förutsättningar ytterligare accentueras. Detta synes leda till en allvarlig försvagning av möjligheterna att åstadkomma en nödvändig stabilisering, egen identitet och intressegemenskap i de snabbt uppbyggda förortskommunerna. De sex kommunerna understryker hur angeläget det är att även utifrån grundläggande demokratiska värden skapa lösningar på de ekonomiska problem och obalansförhållandena i Stockholmsregionen så att den kommunala självstyrelsen även för de sex kommunerna kan tryggas och ges ett reellt innehåll.

2 Utrymmet för utbyggnad av den kommunala verksamheten

Allmänt om den kommunala utgiftsexpansionen

Svenska kommunförbundet delar utredningens uppfattning att en uppbromsning av den kommunala utgiftsexpansionen nu bör ske. Enligt kommunförbundets uppfattning torde en begränsning av verksamhetens

tillväxt också ske i det planeringsarbete som nu pågår i kommunerna. Hur stort utrymme som på några års sikt kan disponeras av den kommunala sektorn blir naturligtvis beroende av tillväxten i den totala ekonomin.

Landstingsförbundet konstaterar att en bromsning av den totala volymökningen kommer att medföra stora problem för landstingssektorn, även om ett visst utrymme kan skapas genom omstruktureringar av befintlig verksamhet. Skall landstingen kunna genomföra planerade utbyggnader inom de områden, som i dag är prioriterade, så är det risk för att det reformarbete som i övrigt pågår, måste skjutas på framtiden. Det gäller exempelvis inom folktandvård och omsorgen om psykiskt utvecklingsstörda. Det kommer också att ta längre tid innan man kan genomföra de förbättringar av arbetsmiljön som är önskvärda. Kraven på en ökad personaltäthet kan heller inte tillgodoses. En omprövning av landstingens verksamhet sker i årets flerårsbudgetarbete med sikte på en lägre volymökning än enligt tidigare planer. Något resultat från planeringsomgången föreligger ännu inte. Det kan ändå slås fast, att om landstingen av samhällsekonomiska skäl måste anpassa sig till en lägre utbyggnadstakt än 3—3,5 % per år under de närmaste åren, så blir det mycket svårt att genomföra en balanserad utveckling i riktning mot dagens mål för sjukvårdspolitiken.

För att klara målen för den ekonomiska politiken, anser *RRV* i likhet med *KEU 76*, att det är nödvändigt att ta till vara möjligheterna att dämpa den kommunala utgiftsexpansionen och att såväl nya som tidigare beslutade kommunala verksamheter prövas restriktivt. *RRV* anser vidare med hänsyn till att höjningar av den kommunala utdebiteringen skärper progressiviteten att det från denna synpunkt finns skäl att dämpa den kommunala utgiftsexpansionen. *RRV* påtalar att den resursöverföring från staten till kommunerna som *KEU* föreslår inte i och för sig innebär någon spärr mot att den kommunala utgiftsexpansionen fortsätter. Det föreligger därför risk för att de ökade statliga bidragen till kommunerna endast kommer att få en marginell effekt på kommunalskatternas utveckling.

Även *SAF* och *Sveriges hantverks- och industriorganisation (SHIO)* anser det viktigt att bromsa den kommunala utgiftsexpansionen.

Strängnäs kommun påpekar att även om en uppbromsning sker i pågående arbete med långtidsplaneringen tar det i vissa fall åtskillig tid att komma ner till en lägre genomsnittlig ökningstakt. Problemen gäller i första hand investeringssidan där projekteringstid och byggnadstid för större investeringar numera är så lång att inledda projekt slår igenom med sina kostnader först under åren 1980—1981.

Flera remissinstanser anser att utredningen alltför lite analyserat de behov och mål som ligger bakom utgiftsexpansionen.

Det är enligt *TCO* helt felaktigt att framställa kommunernas utgifts-

ökningar som ett självständigt problem. Det kan inte ske utan att man samtidigt ifrågasätter den servicenivå som har sin omedelbara återspeglingsnivå på kommunens utgifter. Utifrån detta är det nödvändigt att understryka det självklara i att kommunalskatten i likhet med övriga skatter ytterst är en monetär motsvarighet till medborgarnas uttalade krav på den offentliga servicen. Med den aspekten som utgångspunkt måste naturligtvis nivån på kommunalskatten i det nuvarande systemet bedömas liksom omfattningen av andra skatter. Med detta vill TCO fastslå att det huvudsakligen inte är nivån på de kostnader som förorsakats av kommunernas åtaganden som formen för uttaxering som är det problem som är angelägnast att lösa. Denna angelägenhetsprioritering innebär emellertid att TCO självfallet är av den bestämda uppfattningen att också en dämpad ökningstakt i det nuvarande ekonomiska läget måste vara ett riktmärke för beslutsfattarna under den närmaste framtiden. Problemet med kommunalskatterna är med andra ord enligt TCO:s förmenande av två dimensioner, dels ökningstakten för den kommunala volymexpansionen, dels och kanske främst de effekter på den kommunala utdebiteringen som det nuvarande systemet ger upphov till.

Värmlands läns landstingskommun understryker att det är väsentligt att ha i minnet att det bakom denna snabba ökning ligger det grundläggande förhållandet att behoven av de kommunala tjänsterna har varit och alltjämt är mycket stora. De stora behoven av kommunala tjänster motsvaras också av förståelse från allmänhetens sida för en expanderande kommunal sektor, framför allt då de delar som har med social omvårdnad att göra. Nyligen genomförda undersökningar pekar på att ett flertal är beredda att acceptera ytterligare satsningar på den kommunala sektorn även om detta sker till priset av en lägre takt i den privata konsumtionen.

Enligt *Kalmar läns landstingskommun* kan det inte betraktas som uteslutet att det föreligger ett opinionsmässigt stöd för ytterligare utbyggnad, även om detta skulle medföra en sänkt standard i övrigt för medborgarna. Liknande synpunkter framförs av ett tjugotal kommuner.

Örebro kommun framhåller att huvuddelen av den kommunala verksamheten avser tillhandahållande av service som har vital betydelse för medborgarnas levnadsstandard. Det är grovt missvisande att ställa denna kommunala service i motsatsförhållande till medborgarnas privata konsumtion. För stora grupper utgör den kommunala servicen en ytterst viktig del av just den privata levnadsstandarden. Här kan nämnas utbildning, barnomsorg, äldre- och handikappomsorg samt fritids- och kulturverksamhet. Liknande synpunkter framförs av *Kungälv kommun*.

Flera remissinstanser är kritiska till centrala rekommendationer om expansionsvolym eftersom dessa i allmänhet torde bli av generell natur. Expansionsutrymme i procenttal missgynnar kommuner som har den

jämförelsevis lägsta standarden, eftersom expansionsutrymmets storlek blir beroende av vilken utgiftsvolym resp. kommun har vid beräknings-tillfället. De kommuner som redan har den bästa standarden favoriseras, varigenom standardolikheterna tenderar att öka ytterligare. Det är därför nödvändigt att finna sådana former för fördelning av det tillgängliga utrymmet att de kommuner prioriteras, som standardmässigt släpar efter. Ett par remissinstanser påpekar att expansiva kommuner med stor befolkningsökning oundvikligen måste få ett större expansionsutrymme.

Statsmakternas övergripande ansvar

Statsmakternas övergripande ansvar för samhällsutvecklingen och för åtgärder som rör kommuner och landstingskommuner tas upp i ett flertal remissyttranden. Remissinstanserna understryker över lag att ansvaret för att dämpa expansionen framöver även ligger på statsmakterna.

Svenska kommunförbundet är medvetet om det angelägna i att den kommunala verksamhetens tillväxt, utifrån samhällsekonomiska bedömningar, i det aktuella framtidsperspektivet bör begränsas. Förbundet vill emellertid starkt understryka att ansvaret för en begränsning av den kommunala utgiftsexpansionen åvilar såväl kommunerna som staten. Det uppstår enligt styrelsen en orimlig situation för kommunerna om kravet på åtstramning inte åtföljs av stor restriktivitet med statliga beslut som leder till kommunala kostnadsökningar.

Landstingsförbundet säger att en grundläggande princip bör vara att beslut om verksamheten och ansvar för dess kostnader bör åvila samma organ. Denna princip bör även gälla de kommunala myndigheterna. I nuläget fattas beslut av regering och riksdag och centrala myndigheter som får långtgående konsekvenser för den kommunala verksamheten och ekonomin. Åtgärder har dock vidtagits för att begränsa effekterna bl. a. genom kungörelser till de statliga myndigheterna vad gäller utfärdande av föreskrifter, råd och anvisningar.

LO anser att det föreligger en inkonsekvens i statsmakternas beslut med anknytning till den kommunala sektorn. Genom beslut och uttalanden samt genom fortlöpande beslut om den praktiska tillämpningen genom verk och myndigheter har såväl landsting som kommuner getts en betydande uppgift, som medför avsevärd utgiftsexpansion. Ett motsvarande finansutrymme för den kommunala verksamheten har dock inte skapats. Det är knappast korrekt att betrakta den kommunala självbestämmanderätten som främsta orsaken till den kraftiga utgiftsexpansionen. Denna bidrar dock också.

Enligt *länsstyrelsens i Värmlands län* mening måste lösningen av expansionsproblemen börja hos riksdag och regering som de facto till mycket stor del haft och har inflytande över kommunernas åtaganden och därmed deras ekonomi. *Gislaveds kommun* anför liknande synpunkter.

Länsstyrelsen i Västmanlands län framhåller att när nya och vidgade uppgifter läggs på kommunerna detta inte sker utan att ett ställningstagande till finansieringen äger rum. Endast om så sker kan kommunerna ta hela ansvaret för den kommunala sektorns utveckling. Liknande synpunkter förs fram av *länsstyrelsen i Jämtlands län* samt *Kristianstads, Hallands och Skaraborgs läns landstingskommuner*.

Göteborgs kommun framhåller att utredningen diskuterar enbart frågan om statens styrning av kommunerna. En lika viktig fråga är hur konsekvenserna för kommunerna av statliga reformer skall behandlas. Hittills har staten ofta fattat beslut om riktlinjer för kommunernas verksamhet utan att ens ha haft underlag för att bedöma de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna. Detta måste tas in i förhandlingsomgången enligt kommunen.

Kristianstads kommun anser att den primärkommunala expansionen till en mycket stor del har sin bakgrund i åligganden enligt lag eller på annat sätt av statsmakterna uttalade intentioner. Mot denna bakgrund måste med skärpa framhållas nödvändigheten av att statsmakterna i framtiden på ett bättre sätt än hittills vid beslutsfattande, som berör den kommunala sektorn, beaktar kommunernas finansiering. Liknande synpunkter förs fram av *Söderkommunerna i Stockholms län* som också säger att statsmakterna dessutom bör ta på sig ansvaret för att göra erforderliga revideringar av olika reformbeslut i den mån det visar sig att reformerna inte kan genomföras inom ramen för det expansionsutrymme som tillåts.

Stockholms kommun anser att restriktioner från statsmakternas sida inriktade på den kommunala utgiftsvolymen måste förenas med ett konkret åtagande att icke ålägga kommunerna nya verksamheter eller på annat sätt föranstalta om kvalitativa eller kvantitativa utbyggnader av befintliga verksamheter utan att också medel för ändamålet anvisas, som helt täcker uppkommande kostnader. Det bör alltså kunna krävas att nya krav och normer inte införs förrän effekterna härav för den kommunala verksamhetens kostnadsnivå är kända. Detta gäller särskilt inom social- och utbildningssektorerna. Liknande synpunkter förs fram av *Norrtälje, Nybro och Karlstads kommuner*.

Svenska kommunförbundets länsavdelning i Norrbottens län och *Skelteå kommun* påtalar de motsättningar som finns i statens uppträdande gentemot kommunerna. Staten uppträder dels som samhällsekonomins väktare med bl. a. ord som besparing, prioritering och begränsat ekonomiskt utrymme, dels som sektorsplaneraren/sektorsintresset med ord som nödvändig för att värna om sysselsättningen eller tillgodose berättigade service-, miljö- eller jämställdhetskrav. Denna motsättning finns också i KEU 76 som vill tillföra kommunkollektivet, med undantag för de nordligaste länen, ett betydande resurstillskott och samtidigt bromsa utgiftsexpansionen. *Piteå kommun* anför liknande synpunkter.

Remissinstanserna framhåller sålunda, liksom KEU 76, att en förut-sättning för att den kommunala utgiftsexpansionen skall kunna dämpas är att statsmakterna iakttar återhållsamhet när det gäller beslut och föreskrifter som kan påverka de kommunala utgifterna. Man påpekar också att det är angeläget att kungörelsen (1977: 629) om statliga myndigheters rätt att utfärda rekommendationer, anvisningar m. m. verkligen efterlevs. Det synes ibland alltför lätt att utfärda nya normer och föreskrifter utan att de kostnadsmässiga aspekterna tillräckligt beaktas. *Kristianstads, Hallands och Skaraborgs läns landstingskommuner* konstaterar att en liknande kungörelse funnits tidigare. Men trots bestämmelserna har ändå statens agerande medfört betydande kostnadsfördyringar för kommunerna. De tre landstingen markerar behovet av att effekten av kungörelsen fortlöpande följs upp av regeringen och påpekar att det måhända kan vara erforderligt att markera författningens betydelse genom att den upphöjs till lag, det vill säga blir föremål för riksdagens ställningstagande.

Enligt *Sollentuna kommun* är kungörelsen inte tillfyllest. Den måste följas av massiva konsekvent uppbyggda och genomförda insatser i syfte att informera statliga myndigheter om den begränsade kommunala ekonomin så att deras krav anpassas härtill. Många remissinstanser påpekar att de statliga åläggandena hittills i ringa grad eller inte alls blivit kompenserade genom staten utan har resulterat i utdebiteringshöjningar. Flera remissinstanser understryker att även staten i nuvarande ekonomiska läge bör visa återhållsamhet. Om riksdagen beslutar om nya reformer som skall administreras av kommunerna måste klara anvisningar ges hur dessa skall finansieras. Ett flertal reformer är aktuella f. n., t. ex. SIA-skolan och kollektivtrafiken.

Täby kommun konstaterar att gränsen mellan vad som är statliga och kommunala uppgifter har blivit mycket svår att definiera, i all synnerhet som den statliga kontrollapparaten i form av ämbetsverk m. m. tillåts att via föreskrifter m. m. strängt reglera inte bara omfattning utan även kvalitet m. m. av den "kommunala verksamheten". Kommunen har inte tillåtit, trots sin närhet till konsumenterna (väsentligt vid fastläggande av verksamhetsformen) att lösa problemen på lokal nivå och på ett för kommuninvånarna acceptabelt sätt. I stället har regler och föreskrifter varit vägledande bl. a. för att om inte annat få statsbidrag.

I detta sammanhang påpekar några remissinstanser att nuvarande statsbidragsbestämmelser i många fall försvårar resurshushållningen. Bl. a. nämner man att en större frihet till lokal anpassning av barnomsorgen skulle kunna innebära väsentliga besparingar. *Nyköpings kommun* anser att det även är viktigt att göra en översyn av nu gällande föreskrifter och anvisningar så att krav som har kostnadskonsekvenser för kommunerna står i rätt proportion till de ekonomiska resurserna. Enligt *Gävle kommun* medför statliga myndigheters ibland överdrivna

krav — yrkesinspektion, socialstyrelse, skolöverstyrelse — kostnadskonsekvenser för kommunerna inom områden som inte är prioriterade.

Den kommunala sektorn och konjunkturpolitiken

LO konstaterar att kommunerna genom sin verksamhet under den långa perioden av avmattning och lågkonjunktur verkat konjunkturstödjande. Kommunerna har bidragit med ett av de få betydande tillskotten till den allmänna efterfrågan. LO konstaterar vidare att de beslut som fattats beträffande viss hälso- och socialvård m. m. har grundats på att den totala ekonomiska tillväxten långsiktigt har viss omfattning. Vid en längre period av stagnation har en möjlighet till anpassning inte förelagat. Av tekniska, ekonomiska och konstitutionella skäl saknas möjligheter att tillfälligt dra ned det slags utgiftsplaner och serviceverksamhet, som det gäller i kommunernas fall. Det är berättigat ställa frågan om en konjunkturvariation av kommunernas utgifter och verksamhetsplanering är lämplig. Undervisning, hälso- och sjukvård och socialvård etc. har en karaktär som talar emot starka variationer eller ibland t. o. m. omöjligheter gör dem. På investeringssidan kan däremot finnas betydande möjligheter till senare- och tidigareläggning.

Å andra sidan har den kommunala sektorn växt så starkt att den nu har ungefär dubbla omfattningen av den statliga sektorn. Därmed blir, trots vad LO anført ovan, också behovet av konjunkturvariation inom den kommunala sektorn av stort intresse. Vidare är den långsiktiga ökningstakten för den kommunala sektorns resursanspråk mer och mer avgörande för den centrala ekonomiska planeringen. Åstadkoms inte en tillräcklig tillväxt för produktion och realinkomster uppkommer för en längre period avsevärda underskott i den offentliga sektorn, inte minst den kommunala. Det finansiella problemet är inte det enda i sammanhanget. Det är också problematiskt om kapital och arbetstimmar kan lösgöras för en konjunkturuppgång och expansion i näringslivet, efter det att främst den kommunala sektorn under en längre tid ensam svarat för sysselsättningsökningen. LO anser att det faller på statsmakternas ansvar att planera för sådan utveckling på medellång sikt av den kommunala sektorns liksom av övriga sektorer verksamhet att en balans uppnås.

Även *Hallstahammars kommun* anser att kommunernas verksamhet måste samordnas med den övergripande statliga ekonomiska politiken. Det vore en självklar fördel om kommunerna i sin ekonomiska politik kunde verka utjämnande mellan hög- och lågkonjunkturperioder. Detta är emellertid omöjligt i dag beroende på att de reformer som beslutas av statsmakterna och som kommunerna skall verkställa merendels icke ligger rätt i tiden konjunkturmässigt sett. En annan mycket viktig omständighet i detta sammanhang är att kommunerna icke kan uppbringa lån för sina investeringar vid ett ur konjunktursynpunkt lämpligt tillfälle.

Enligt *Gävleborgs läns landstingskommun* borde kunna skapas förutsättningar för att få kommuner och landsting att på ett smidigt sätt medverka i konjunkturpolitiken genom de ekonomiska bedömningar som görs i samband med de frivilliga överenskommelserna.

Den kommunala sektorn och sysselsättningspolitiken

Många remissinstanser anser att kommunernas roll när det gäller att skapa nya arbetstillfällen undervärderats av utredningen. Utredningens hänvisning till den pågående sysselsättningsutredningen anses inte tillräcklig. Sysselsättningsaspekterna borde utretts närmare.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) konstaterar att i utredningsarbetet har ytterst knapphändigt behandlats de konsekvenser för sysselsättningen, som en dämpning av den kommunala expansionen skulle få. En närmare prövning av de sysselsättningspolitiska konsekvenserna är enligt AMS mening nödvändig vid en helhetsbedömning av den kommunala sektorns utveckling. Som bl. a. sysselsättningsutredningen tidigare har pekat på synes en fortsatt expansion av den kommunala sektorn vara en förutsättning för att de sysselsättningspolitiska målen skall uppnås. AMS delar denna uppfattning. Samtidigt är det emellertid viktigt att samhället har styrmedel för att anpassa expansionstakten med hänsyn till de ekonomiska förutsättningarna och till utvecklingen inom andra delar av samhällsekonomin. Även om den offentliga sektorn kommer att spela en avgörande roll för den långsiktiga sysselsättningsutvecklingen, är det nödvändigt att stärka den svenska industrins ställning, bl. a. med hänsyn till de betalningsbalansproblem som redan föreligger. AMS vill därför betona vikten av att samhället med aktiva ekonomiskpolitiska, näringspolitiska och industripolitiska åtgärder skapar möjligheter att öka industrins sysselsättning. För en fortsatt utbyggnad av den offentliga sektorn talar emellertid också det faktum att en framgångsrik industri kräver en väl utbyggd samhällsservice.

Sysselsättningsutredningen har inte haft möjlighet att ta ställning till utbyggnaden av den offentliga sektorn eftersom man vid remisstillfället inte haft tillgång till långtidsutredningens reviderade beräkningar. Ställningstagandena får därför anstå till utredningens slutbetänkande. Man understryker dock att en av de väsentligaste ekonomiska förutsättningarna som måste finnas med i diskussionen när det gäller den kommunala sektorns utveckling är tillgången på arbetskraft. Ökad arbetslöshet och undersysselsättning är de minst ekonomiskt acceptabla alternativen. Sysselsättningsutredningen understryker vikten av en fortsatt utbyggnad av den kommunala servicen. En sådan utbyggnad har den dubbla uppgiften att möjliggöra för i första hand kvinnorna att gå ut på arbetsmarknaden samtidigt som den ger en fortsatt tillväxt av sysselsättnings-tillfällena.

Malmöhus läns landstingskommun anser att om sysselsättningsutred-

ningen kommer fram till att näringslivet på sikt behöver mindre arbetskraft och att den fulla sysselsättningen till följd därav inte kan garanteras, bör detta vara ett motiv för en planerad utbyggnad inom de delar av den offentliga sektorn som allmänt sett bedöms angelägna. En sådan medveten överföring av personella resurser kan självfallet inte göras utan en motsvarande överföring av ekonomiska resurser. Ovissheten i nuläget om sysselsättningsutredningens bedömningar i dessa frågor manar således till en viss försiktighet vid ställningstagande till utrymmet för volymökningar inom den kommunala sektorn.

Flera landstingskommuner anser att utredningen inte tillräckligt beaktat effekterna av begränsad kommunal expansion på de sysselsättningspolitiska målen.

Enligt *Kalmar läns landstingskommun* synes de svårigheter som nu föreligger inom arbetsmarknaden och som kan väntas inom i vart fall de närmaste åren utgöra starka skäl mot en alltför drastisk nedskärning av kommunernas expansionstakt. Varje nedskärning av sysselsättningen inom den kommunala verksamheten medför i en sådan situation behov av andra åtgärder från samhällets sida antingen i form av tillskapande av alternativa sysselsättningar eller genom annat understöd. Effekterna på sysselsättningen av en begränsning av den kommunala sektorns expansionstakt måste bli föremål för noggrant övervägande, innan en dylik begränsning genomförs. Liknande synpunkter framförs av *Värmlands läns landstingskommun* som också påpekar att sysselsättning i kommunal tjänst totalt sett inte behöver bli mer betungande för samhällsekonomin än andra sysselsättningsbefrämjande åtgärder eller en stor arbetslöshet med dess omfattande sociala konsekvenser.

Västernorrlands läns landstingskommun konstaterar att den nu påtvingade nedskärningen av den kommunala utbyggnaden kan få allvarliga konsekvenser för sysselsättnings- och regionalpolitiken. Hittills har landstingets och kommunernas utbyggnad i länet inneburit att ett tusental nya arbetstillfällen tillkommit varje år. Dessa har i stort vägt upp minskningen av industrisysselsättningen i Västernorrland.

Många kommuner — däribland glesbygdskommunerna *Haparanda*, *Jokkmokk*, *Pajala*, *Vilhelmina*, *Övertorneå*, *Ånge* och *Åre* — betonar kommunernas roll för att upprätthålla sysselsättningen. *Svenska kommunförbundets länsavdelning i Norrbottens län* och flera kommuner påpekar att staten genom statsbidrag till beredskapsarbeten stimulerat kommunala investeringar som i vissa fall annars inte skulle kommit till stånd. Driftkostnaderna för anläggningarna har däremot fallit på kommunerna vilket verkat pådrivande på de kommunala utgifterna.

Den kommunala sektorn och kreditmarknaden

Svenska kommunförbundet betonar att det är nödvändigt att kommunernas utrymme på kreditmarknaden anpassas till den investerings-

volym som kommunerna från tid till annan förväntas realisera. Om så inte skulle bli fallet uppstår en konflikt mellan t. ex. önskemålen att kommunerna i sysselsättningsskapande syfte genomför olika investeringar och möjligheterna att finansiera dessa investeringar. Enligt styrelsens mening har de senaste årens restriktiva kreditpolitik i många fall medfört höjning av kommunalskatten. *Svenska kommunförbundets länsavdelning i Norrbotten* understryker att svåra kreditrestriktioner är ägnade att öka kommunernas kostnadsnivå och förorsaka utdebiteringshöjningar dels genom onormalt ökad skattefinansiering dels genom påtvunget nyttjande av alltför kostsamma upplåningsformer. Kraftiga kreditpolitiska restriktioner kan därför få en effekt rakt motsatt den avsedda. *Umeå kommun* konstaterar att dessa problem är speciellt stora för expanderande kommuner.

Lantbrukarnas riksförbund (LRF) hävdar att de svagare kommunerna ofta har en mycket splittrad lånebild och uppenbara svårigheter att få tillräckligt med långfristigt kapital för sina investeringar. Det finns också i många ekonomiskt svaga kommuner brist på resurser vid den finansiella planeringen. Utredningen har hänskjutit frågan om den kommunala upplåningen till kapitalmarknadsutredningen, varför dessa viktiga finansiella problem inte närmare analyserats av kommittén. Enligt LRF:s uppfattning är en lösning av de svagare kommunernas lånebehov mycket angelägen. Förbundet får därför föreslå att de nuvarande kommunala finansieringsinstitutet ges ökade möjligheter att bistå de mindre och medelstora kommunerna i kapitalförsörjningen.

Arvika kommun framhåller att den kommunala ekonomin givetvis inte kan leva sitt eget liv oberoende av vad som sker i den svenska ekonomins övriga delar. Statsmakterna har därför redan i dag betydande möjligheter att påverka kommunernas ekonomi genom exempelvis kreditmarknaden. *Köpings kommun* säger att det är av mycket stor betydelse att kommunerna tillförsäkras och garanteras utrymme på lånemarknaden så att inte skattefinansiering behöver tillämpas för objekt med lång varaktighet. Sker ej detta blir det uppenbarligen en press uppåt på kommunalskatten. *Karlstads kommun* anför att det starkt kan ifrågasättas om inte en särskild utredning borde företas angående kommunernas kreditförsörjning och formerna härför. Det nära sambandet mellan bostadsproduktionen och kommunala investeringar över huvud taget borde föranleda överväganden om icke en utökad kreditförsörjning via bostadslånegivningen — som numera sker för barnstugor — vore en möjlig utveckling.

Härnösands kommun uttalar att den statliga styrningen beträffande kommunernas investeringsverksamhet, som sker i form av anvisning om utrymme på kreditmarknaden, bör ges en positiv utformning på så sätt, att det kommunala kreditutrymmet anvisas i form av svenska lån med tillräcklig lånetid och skälig räntenivå. Kommunernas återhållsamhet

beträffande kostnaderna motverkas f. n. i hög grad av de nu tillgängliga krediterna med korta lånetider, höga räntor och till största del i utländsk valuta med betydande kursförlustrisker.

Enligt *Västmanlands läns landstingskommuns* mening hade det varit önskvärt om utredningen närmare penetrerat de speciella förhållanden som råder för lånefinansiering inom den kommunala sektorn. Inom landstingssektorn har investeringsbehoven under hela efterkrigstiden varit årliga och ständigt ökande varför en lånefinansiering leder till ett ackumulerat behov av skattehöjning. *Värmlands läns landstingskommun* anser att genom statens stora upplåning den senaste tiden har kommunernas och landstingens reella möjligheter att finansiera planerad expansion (investeringar) med lån i det närmaste upphört. *Länsstyrelsen i Uppsala län* menar att det är motiverat att staten ser till att utrymme skapas på kreditmarknaden för kommunerna när statsmakterna uttalat sig för prioritering av en viss kommunal verksamhet.

Prioritering av verksamhetsområden

Flertalet remissinstanser anser i likhet med KEU 76 att barnomsorg och äldreomsorg bör prioriteras. Många påpekar dock att en sådan prioritering är svår att åstadkomma. På kort sikt är man uppknuten av igångsatta investeringsprojekt även inom andra områden.

Söderkommunerna i Stockholms län anser att det i viss mån råder en bristande överensstämmelse mellan å ena sidan strävandena att åstadkomma en dämpad expansion och å andra sidan inriktningen på KEU:s samlade reformförslag. De ytterligare statliga medel som enligt KEU:s förslag skall utgå till kommunsektorn fördelas således inte med någon särskild inriktning på de områden där ytterligare utbyggnad är prioriterad utan fördelas efter mer allmänna grunder. En icke obetydlig del av medlen går därmed till kommuner med relativt sett låg utdebitering och gynnsam befolkningsstruktur, vilket kan stimulera till önskad expansion, medan en i motsvarande mån större del av den prioriterade utbyggnaden måste finansieras med höjd kommunalskatt. Liknande synpunkter framförs av *Sollentuna kommun*.

Älvsborgs och Västerbottens läns landstingskommuner konstaterar att förändringarna i åldersstrukturen för landstingens del inte endast innebär ett ökat tryck på långtidssjukvården, utan också medför ett automatiskt behov av ökade resurser inom akutsjukvården. Detta förhållande, som grundar sig på gjorda undersökningar om den äldre befolkningens sjukvårdsbehov, synes inte i tillräcklig grad ha uppmärksamats av utredningen. Detta förhållande påpekas även av *Göteborgs och Bohus läns landstingskommun* som också konstaterar att riksdagen under senare år fattat flera beslut av tvingande karaktär för landstingen. Dessa beslut skall också betalas över den kommunala skatten. Genom utredningens betoning av barnomsorg, äldreomsorg och långtidsvård är det

svårt att även kunna utveckla verksamheter som smärtlindring vid förlösning, familjeläkare, omhändertagande av berusade personer etc., vilket genom särskilda beslut prioriterats. Inom dessa områden är planeringen långt skriden och det rymmer stora svårigheter att förbigå dessa berättigade krav.

Andra verksamheter med stora krav på förbättringar, som nämns av landstingskommunerna, är den öppna hälso- och sjukvården, psykiatrin, tandvården, social verksamhet samt omsorgen om psykiskt utvecklingsstörda.

Jönköpings läns landstingskommun påpekar att nödvändiga ersättningsinvesteringar för redan befintlig verksamhet medför att en prioritering av långtidssjukvård innebär avsevärda svårigheter om inte ytterligare resurser ställs till förfogande för denna verksamhet. Även *Gävle kommun* påpekar att upprustning och underhåll av befintliga anläggningar kräver betydande resurser för många kommuner även om behovet inte ligger inom de områden som är prioriterade.

Några kommuner framhåller att ett värnande om sysselsättningen är en i allra högsta grad primär uppgift för kommunerna.

Flera kommuner framhåller att den av KEU 76 föreslagna prioriteringen inte är genomförbar. Andra åtgärder som är aktuella framöver och som också kan komma att ställa krav på kommunernas resurser är SIA-reformen, ändrat huvudmannaskap för kollektivtrafiken, ökat bostadsbyggande, insatser på energisparområdet, ökad intagning till gymnasieskolan för att dämpa ungdomsarbetslösheten samt ny läroplan för grundskolan. Man får inte heller bortse från de behov som finns inom fritids- och kultursektorerna. Detta är behov som måste tillgodoses för att bereda alla samhällsmedborgare tillgång till kulturella aktiviteter och en meningsfull fritid.

Ett par remissinstanser anser att utredningens förslag att överföra ansvaret för gymnasieskolornas resor och inackorderingar på kommunerna inte överensstämmer med ambitionen att minska utgiftsexpansionen.

Länsstyrelsen i Malmöhus län, som delar utredningens uppfattning att barnomsorg och äldreomsorg bör prioriteras, anser av energipolitiska och sociala skäl och med hänsyn till planeringen av samhällsutbyggnaden att även kollektivtrafiken bör tillerkännas hög angelägenhetsgrad. *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* anser också att kollektivtrafiken måste hänföras till den prioriterade sektorn främst mot bakgrund av de uppgifter som staten i detta avseende lägger på kommunerna.

Även *Svenska Busstrafikförbundet* anser att en ökad satsning mot en väl utbyggd kollektivtrafik måste ges en hög prioritet. En ökad kollektivtrafik är angelägen från bl. a. miljö-, energi- och trafiksäkerhetssynpunkt. Inte minst är det viktigt att förbättra möjligheterna för dem som saknar bil att komma till arbetsplatser och serviceinrättningar av olika slag.

Även om *bussbidragsnämnden* är medveten om det förhållande som utredningen anger som skäl för att insatser för barnomsorgen, åldringsvården och långtidsvården mycket starkt måste prioriteras under de närmaste åren på bekostnad av bl. a. en utbyggnad av kollektivtrafiken, vill nämnden peka på den betydelse denna trafik har bl. a. när det gäller möjligheterna till arbetspendling. Genom vissa standardförbättringar, som kan åstadkommas genom bättre planering och därmed bättre utnyttjande, torde väsentliga förbättringar i kollektivtrafikutbudet kunna uppnås.

Enligt *statens planverk* svarar inte den positiva behandling, som kollektivtrafiken får i vissa andra avsnitt av utredningen, mot vad som sägs i det avslutande kapitlet där kollektivtrafiken särskilt utpekas som ett exempel på verksamhet där kommunerna rekommenderas att vara återhållsamma. Enligt planverket kan en nödvändig satsning på kollektivtrafik innebära en dämpande effekt på andra samhällssektorer kostnadsutveckling.

Länsstyrelsen i Stockholms län är oroad över utredningens konstate-
rande att det utöver de prioriterade sektorerna finns mycket små möjligheter till ökad stimulans för utbyggnader inom andra kommunala verksamhetsområden, bl. a. kollektivtrafiken. Om inte den statliga bidragsgivningen till länets trafikutbyggnad utökas kommer förverkligandet av uppställda regional- och sysselsättningspolitiska mål att med nödvändighet behöva skjutas ganska långt framåt i tiden.

Statens handikappråd och *MS-förbundet* understryker att även handikappades behov måste ges högsta prioritet. Detta är en självklar rättvis- och jämlikhetsfråga.

Statens kulturråd anser att kultur bör ha hög prioritet i det utrymme för expansion av offentliga utgifter som uppkommer. Det gäller både det direkta stödet till kulturändamål och möjligheter till kultursatsningar inom ramen för anslag till skola, barnomsorg, sociala ändamål, arbetsmarknadsåtgärder, bostadsbyggande och andra samhällsåtgärder. Stödet till kulturverksamheten befinner sig i ett uppbyggnadsskede. Rådet anser därför att begränsningar av det ekonomiska utrymmet för kultur skulle få mycket olyckliga konsekvenser.

Några remissinstanser anser att det statliga sysselsättningsstödet till kommunerna bör riktas mot de prioriterade expansionsområdena som åldringsvård och barntillsyn. Som skäl för detta anges bl. a. att dessa verksamheter är arbetskraftsintensiva. Sysselsättningsökningen behöver därför inte medföra några större kapitalkrävande investeringar. Ett sådant sysselsättningsstöd behöver inte heller innebära någon större påfrestning på den totala samhällsekonomin, eftersom det skulle minska antalet öppet eller dolt arbetslösa som nu tvingas leva på statliga eller kommunala bidrag.

Kristen demokratisk samling (kds) anser att tendensen till en allt

snabbare institutionalisering av såväl barnomsorg som åldrvård medför ett enormt resursslöseri och kostnader som inte står i rimlig proportion till uppnådda resultat.

3 Medel för att begränsa den kommunala utgiftsexpansionen

Kommunernas och landstingskommunernas ansvar

Remissinstanserna instämmer i eller lämnar utan erinran utredningens avvisande hållning till åtgärder som leder till att prioriteringsansvaret överförs från kommunerna och landstingskommunerna till statliga organ.

Svenska kommunförbundet vill liksom utredningen understryka att det i första hand är kommunerna själva som har ansvaret för att utgiftsexpansionen begränsas. Avvägningen mellan olika kommunala ändamål måste självfallet göras av kommunernas beslutande organ. Någon skärpning av den statliga styrningen vill förbundet ej förorda. *Lantbrukarnas riksförbund* (LRF) delar också utredningens uppfattning att prioriteringsansvaret inte bör föras över till staten utan ligga kvar hos kommunerna. Med hänsyn till de stora fördelar som ligger i en stark decentralisering av samhällsförvaltningen bör det kommunala handlingsutrymmet ökas genom att t. ex. detaljregleringar av bidrag till kommunerna avskaffas. Enligt LRF:s mening är det väsentligt att det sker en starkare kostnadsbevakning och en hård prioritering från kommunernas sida. På sikt är det här fråga om väsentliga demokratiska värden som står på spel. Kan inte den kommunala utdebiteringen hållas på en rimlig nivå, kan den kommunala självstyrelsen snabbt komma i fara.

Norrälje kommun konstaterar med tillfredsställelse utredningens klara markering att det i första hand är kommunerna själva som har ansvaret för den kommunala sektorns utveckling. Enligt *Sollentuna kommun* måste kommunerna självklart ta sin del av det samhällsekonomiska ansvaret och anpassa den kommunala verksamheten till de samhällsekonomiska ramarna. *Munkfors kommun*, som delar utredningens uppfattning, konstaterar dock att verkligheten i viss mån ter sig annorlunda. Det finns en utbredd uppfattning om att man har rätt att kräva samma samhällsservice oavsett i vilken kommun man bor. Av statliga organ angivna servicenivåer, av kommunförbundet meddelade rekommendationer samt allmänhetens tendens att göra jämförelser mellan olika kommuner är faktorer som starkt bidrar till en nivellering kommunerna emellan.

Enligt *Norrbottnens läns landstingskommuns* uppfattning måste självständiga kommuner även fortsättningsvis bära huvudansvaret för den kommunala sektorns utveckling. Det är kommunerna själva, dvs. de kommunalt förtroendevalda, som har de bästa möjligheterna att bedöma behoven av kommunal service och att granska ändamålsenligheten och

effektiviteten i den kommunala verksamheten. Detta medför naturligtvis även skyldighet för de kommunalt förtroendevalda att ta det politiska och även det ekonomiska ansvaret för de kommunala besluten.

Kristianstads, Hallands och Skaraborgs läns landstingskommuner avsluter sig också till utredningens uppfattning men vill framhålla, att prioriteringen i viss omfattning trots allt sker och kommer att ske från statens sida så länge särskilda statsbidrag förekommer som stimulansbidrag eller som avtalsbidrag med viss inriktning. Indirekt sker sålunda en icke obetydlig prioritering från statens sida.

Värmlands läns landstingskommun är medveten om nödvändigheten av att statsmakterna har instrument för att möjliggöra en samordning av den kommunala verksamhetens totala omfattning för att åstadkomma en samordning av den samhälleliga ekonomiska politiken, men vill också starkt understryka att prioriteringsansvaret, dvs. fördelningen på olika områden, skall ligga kvar hos kommuner och landsting och helst förstärkas.

Enligt *Västmanlands läns landstingskommun* konstaterar utredningen helt riktigt att det självfallet i första hand är kommunerna själva som har ett ansvar för den kommunala sektorns utveckling. Landstinget vill dock understryka statsmakternas ansvar för målsättningen för den sociala välfärden och de erforderliga finansiella resurserna härtill.

I fråga om kommunernas och landstingskommunernas insatser för att rationalisera verksamheten konstaterar flera remissinstanser att möjligheterna till produktivitetstegringar på personalsidan är begränsade samtidigt som personalkostnaderna ökat snabbare än andra kostnader.

Tibro kommun anser att rationaliseringar på områden som t. ex. lokal-användning och samarbete över kommungränserna växer fram naturligt men sällan ger rationaliseringsvinster i befintlig verksamhet. Däremot kan vinsterna göras i verksamhet som planeras.

Länsstyrelsen i Östergötlands län framhåller att ett sätt att komma till rätta med kostnadsexpansionen inom den offentliga sektorn är att söka öka dess effektivitet i ännu högre grad än vad som f. n. sker. Forskning och utveckling inom den offentliga sektorn vad avser begreppen produktivitet, styrmedel (budgeteringsteknik) och finansieringsformer måste anses mycket angeläget.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län konstaterar att inom den offentliga sektorn är en sträng prioritering nödvändig över hela fältet. I den prioriteringen måste inbegripas även åtaganden — statliga såväl som kommunala — som grundar sig på tidigare beslut. Den måste självfallet kunna leda till att gamla verksamheter slopas, minskas eller förändras vid konkurrens med nya som aktualiseras. Det är därför nödvändigt att kommunalmännen i sin hand får effektiva instrument för att kunna ompröva även befintlig verksamhet. Enligt *RRV* kan en orsak till att många kommuner varit föga benägna att ompröva omfattning och

inriktning av redan beslutade verksamheter vara att den budgetteknik som används främst är inriktad på prövning av nya verksamheter.

Även *Uppsala kommun* betonar vikten av att få till stånd en omprövning av befintlig verksamhet. Sådana prövningar kan och måste ske i ett samspel mellan kommunstyrelse/kommunfullmäktige, som har det yttersta ansvaret för verksamheten och dess kostnader å ena sidan, och de människor som rent praktiskt är engagerade i resp. verksamhet å andra sidan. En väg att gå är att i så hög grad som möjligt i samband med budgetarbetet försöka arbeta fram mått på vad en viss verksamhet åstadkommer för resultat jämfört med tidigare och i nuläget jämfört med andra kommuner. Om man i det här avseendet inte kan leta sig fram till konkreta angreppssätt så kommer de allmänna orden om att "ständigt vara beredd att ompröva existerande verksamheter" sällan att leda till någonting. Motsvarande resonemang gäller effektivitetsvinster som i stora delar av den kommunala verksamheten är svåra att mäta.

Älvsborgs läns landstingskommun konstaterar i likhet med utredningen att det på kort sikt är svårt att göra omvärderingar av pågående verksamheter. Enligt landstingets bedömning är det även tveksamt om det ens på längre sikt kan ge annat än högst marginella effekter om man inte är beredd till mer genomgripande omprövningar av befintliga verksamheter. De verksamheter som i dag bedrivs har ur medborgarnas synpunkt prövats nödvändiga och en inskränkning skulle av allmänheten kunna uppfattas som en social nedrustning. Därför måste en omprövning av befintliga verksamheter ske med stor försiktighet och torde därför ge endast ett litet utrymme för nya åtaganden. Även möjligheterna att effektivisera den kommunala verksamheten är begränsade. Detta gäller sjukvården kanske mer än andra verksamheter.

Flerårsplaneringens betydelse

Remissinstanserna har över lag inga erinringar mot KEU:s förslag att tyngdpunkten i planeringsarbetet bör förskjutas från ettårsbudgeten till flerårsplanen.

Svenska kommunförbundet uttalar att i ett allt kärvare kommunal-ekonomiskt läge är det nödvändigt att flerårsplaneringen får ökad betydelse. De senaste årens ovisshet om skatteutjämningens och skattesystemets framtida utformning har medfört svårigheter för kommunerna att göra realistiska beräkningar av sina inkomster och planera långsiktigt. När resursförsörjningen på längre sikt klarlagts får kommunerna reella möjligheter att ge ökad tyngd åt flerårsplaneringen.

Förbundet framhåller vidare vikten av att de sektorsplaner som kommunerna åläggs att redovisa till staten — t. ex. barnomsorgsplanerna — tidsmässigt samordnas med den ekonomiska planeringen. Vidare är det synnerligen angeläget för kommunerna att få kännedom om statens

långsiktiga planer, t. ex. när det gäller nya reformer och hur dessa avses bli finansierade. Behovet av informationer mellan staten och kommunerna är således ömsesidigt för att planeringsresultaten skall kunna förbättras i önskad utsträckning. Över huvud taget tenderar en omfattande utbyggnad av olika typer av sektorsplaner, vilka var och en koncentrerar intresset på en speciell verksamhet, att försvåra den ekonomiska och finansiella helhetsbedömning som är nödvändig i all planering. Det är därför enligt förbundet viktigt att sektorsplanerna ej leder till successiva bindningar i ett tidigt skede utan uppfattas som förslag i avvaktan på den slutliga avvägningen vid en samlad bedömning av kommunens verksamhet och ekonomi.

RRV konstaterar att redovisningen av KELP och LKELP f. n. inte är någon obligatorisk uppgift. Kommunfullmäktige resp. landstinget synes därför inte heller ha tagit slutlig ställning till planeringsmaterialet när detta sänds in till SCB resp. Landstingsförbundet. Den faktiska volymmässiga ökningen har varit större än man förutsatt i KELP. KELP-redovisningen och redovisningen av kommunernas bostadsbyggnadsprogram är numera samordnade. I prop. 1977/78: 93 "Riktlinjer för ansvarsfördelningen inom bostadsförsörjningen m. m." föreslås att bostadsförsörjningslagen kompletteras med föreskrift om att bostadsförsörjningsprogrammet skall antas av kommunfullmäktige. Det är enligt RRV:s uppfattning motiverat att även KELP och LKELP underställs kommunfullmäktige resp. landstinget.

Östergötlands läns landstingskommun anser att flerårsplanen bör baseras på mer långsiktiga planer, helst med perspektiv på 10—15 år. Perspektivplanernas mål bör sedan konkretiseras i flerårsplanerna vars första år utgör ram för årsbudgeten. Detta budget- och planeringssystem tillämpas i Östergötlands läns landsting och ger mycket goda möjligheter till såväl långsiktig planering som anpassning till eventuellt förändrade förutsättningar. Även utredningens rekommendation om att budgeten bör byggas upp så att det blir möjligt att diskutera alternativa ambitionsnivåer ryms inom detta system.

Linköpings kommun framhåller i detta sammanhang att för att få ett bättre underlag för planeringen behövs en bedömning av statsmakterna dels hur utrymmet totalt förändrats, dels hur den önskvärda fördelningen bör vara. Det står också helt klart att kommunens budgetberedning är en garant för en hård budgetprövning både i det längre och i det kortare perspektivet. Kanske kan prövningen i vissa fall bli hårdare men den reaktionerna nämnder och styrelser gett uttryck för talar inte för detta. Ambitionerna hos förtroendemännen är höga inom de områden de representerar och budgetberedningen får därför rollen som besparings- och prioriteringskommitté.

Statens möjligheter att styra den kommunala utgiftsexpansionen

Mera allmänna synpunkter på de styrmedel som står till statsmakternas förfogande lämnas av några remissinstanser.

Kungshacka kommun anför att KEU 76 överväger ökad statlig styrning för att begränsa den kommunala utgiftsexpansionen. Däremot går utredningen helt förbi att redan befintlig styrning kan minska kommunernas möjligheter att effektivt utnyttja sina resurser och därmed begränsa utgifterna. Så skulle t. ex. en större frihet till lokal anpassning av barnomsorgen kunna innebära väsentliga besparingar, utan att kvalitét och volym skulle påverkas negativt. Samutnyttjande av lokaler, enkla och flexibla byggnader, alternativa verksamhetsformer, samordnad verksamhet barnomsorg — fritidsverksamhet — skola är exempel på åtgärder, som måste vidtas av kommunerna för att resurser skall räcka till. Nuvarande statsbidragsbestämmelser försvårar denna nödvändiga resurshushållning. Över huvud taget borde frågan om bästa möjliga resurshushållning ägnats större uppmärksamhet i utredningen.

Kristianstads, Hallands och Skaraborgs läns landstingskommuner menar att så länge som man laborerar med dels statliga stimulansbidrag, med eller utan avtalsform, dels ett skatteutjämningssystem med ett antal kostnadsfaktorer, vilkas påverkan inte är mätbar, dels ock kravet på landstingskommunerna och primärkommunerna att ta ansvar för sina uppgifter och sin utdebitering, underlättar inte detta en lösning av styrproblemet. KEU:s balansgång mellan reglerade överenskommelser och styrbestämmelser samt även lag för skattetak har varit ambitiös men kan knappast sägas innebära någon definitiv eller tillfredsställande lösning.

Älvsborgs läns landstingskommun konstaterar att staten redan i dag har förhållandevis stora möjligheter att styra den landstingskommunala verksamheten både i fråga om investeringar och därigenom i ganska hög grad även beträffande den volymmässiga utvecklingen av driftkostnaderna inom sjukvårds- och omsorgssektorerna. Behovet av ytterligare styrmedel kan emellertid vara befogat i ett läge med knappa resurser. Det är dock viktigt att man finner former för dessa styrmedel som inte inkräktar på den kommunala självstyrelsen och som bibehåller de kommunalt förtroendevaldas ansvar och intresse för den kommunala verksamheten.

KEU 76 anser att det inte finns anledning att bygga ut den typ av regleringar och restriktioner som rör kommunernas investeringsverksamhet då de i huvudsak anses tillräckliga. Denna uppfattning delas eller lämnas utan erinran av remissinstanserna. De remissinstanser som yttrar sig i frågan är de båda kommunförbunden, två länsstyrelser, ett tiotal kommuner och ett par landstingskommuner.

Svenska kommunförbundet anser att staten redan nu har tillräckliga möjligheter att styra kommunernas investeringsverksamhet. Den statliga styrningen sker genom årliga investeringsramar för t. ex. igångsättning

av skolbyggen, fördelningsplaner för vägbyggande och ramar för bostadsbyggande. Tilldelning av statsbidrag sker också med ledning av aktuella investeringsramar. När det gäller andra investeringar kan staten införa byggnadsreglering innebärande att igångsättning förutsätter statligt byggnadstillstånd. Vidare kan investeringsavgifter beslutas. Förbundet hänvisar i detta sammanhang till sitt tidigare yttrande över budgetutredningens betänkande "Budgetreform" (SOU 1973: 43). Där framhåller förbundet bl. a. att den statliga styrningen med generella medel såsom investeringsavgifter kan slå tämligen blint, dvs. drabba kommunerna lika hårt utan beaktande av det större eller mindre behovet av den aktuella investeringen och utan hänsyn till kommunernas ekonomiska situation, t. ex. likviditetsläget. Dispensförfarandet måste bli mycket omfattande vilket leder till en betydande administrativ omgång för såväl kommunerna som den statliga dispensmyndigheten. Förbundet förutsätter därför att ovannämnda styrmedel används med stor försiktighet.

Även *Landstingsförbundet* anser att statens styrmedel i form av regler och restriktioner är tillräckliga och i stället för en ökad reglering bör en större handlingsfrihet eftersträvas för de kommunala huvudmännen. Nya former av statlig reglering för den kommunala verksamheten är därför vare sig önskvärt eller erforderligt. *Länsstyrelserna i Uppsala, Västmanlands och Skaraborgs län* instämmer också i utredningens bedömning att styrmedlen i fråga om investeringsverksamheten är tillräckliga.

KEU 76 anser att de nuvarande möjligheterna att påverka den volymmässiga utvecklingen av driftverksamheten är mycket begränsade. Denna uppfattning delas inte helt av några landstingskommuner. En länsstyrelse yttrar sig i frågan. Även *Svenska kommunförbundet* kommenterar utredningens konstaterande att några statliga styrmedel att begränsa ökningen av kommunernas driftkostnader f. n. inte finns. Det är enligt förbundet, som utredningen framhåller, ingen framkomlig väg att sätta ramar för de totala driftkostnaderna i löpande priser på grund av svårigheterna att göra tillförlitliga bedömningar av pris- och löneutvecklingen. Att staten ensidigt skulle fastställa ramar för kommunernas volymutveckling måste också enligt styrelsens bestämda mening avfärdas. Dels föreligger mättekniska svårigheter när det gäller att precisera volymutvecklingen, dels skulle ramarna slå blint varigenom de varierande behoven i kommunerna inte beaktas. Dessutom skulle det innebära ett allvarligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Länsstyrelsen i Uppsala län anser att statens möjligheter att påverka den kommunala driftvolymen är mycket begränsade. Utredningen avvisar ändå av flera skäl en modell med utgiftsramar för de totala driftkostnaderna i varje kommun. Länsstyrelsen har samma uppfattning, bl. a. med hänsyn till att modellen skulle innebära en inskränkning i den kommunala beskattningsrätten samt till att skatteuttaget kan regleras

genom frivilliga överenskommelser på så sätt som skett under senare år.

Älvsborgs läns landstingskommun delar inte utredningens bedömning att de nuvarande möjligheterna att påverka volymutvecklingen av driftverksamheten är mycket begränsade. Genom granskningen av ritningar för bl. a. sjukvårdsanläggningar och anläggningar inom omsorgsvården har staten redan möjligheter att påverka dimensioneringen och utformningen av dessa. Detta är inget oväsentligt styrmedel när det gäller att påverka driftkostnaderna. Även genom tilldelningen och utformningen av läkartjänsterna har staten möjligheter att påverka den volymmässiga utvecklingen av sjukvårdens drift. *Kristianstads, Hallands, Skaraborgs* och *Västmanlands läns landstingskommuner* för fram liknande synpunkter.

Örebro läns landstingskommun betonar att landstingssektorns hittillsvarande volymökning i stor utsträckning varit avhängig dels den av socialstyrelsen beslutade tilldelningen av läkartjänster, dels prioriteringen av landstingens byggnadsinvesteringar. Landstinget anser därför att statsmakterna haft och alltså har tillräckliga styrmedel för att dämpa volymutvecklingen.

Lagstiftning om det kommunala skatteuttaget samt valet mellan frivilliga överenskommelser och lagstiftning

Med några få undantag avvisar remissinstanserna liksom KEU 76 införande av lagstiftning för att begränsa den kommunala beskattningsrätten. Bland de remissinstanser som avvisar lagstiftning återfinns de båda kommunförbunden, *kammarrätten i Stockholm*, *socialstyrelsen*, *RRV*, *LO*, samtliga de 13 länsstyrelser som yttrat sig i frågan, 120 av de inmot 130 kommuner som yttrat sig och samtliga landstingskommuner. Ett antal av dessa remissinstanser anger också särskilt att i valet mellan lagstadgat skattetak och frivilliga överenskommelser föredras det senare.

Några remissinstanser, *Sveriges hantverks- och industriorganisation (SHIO)*, *Lantbrukarnas riksförbund (LRF)*, *TCO* och fem kommuner, anser att en lagstiftning kan komma att behöva aktualiseras om de frivilliga överenskommelserna inte ger önskat resultat. *Eskilstuna kommun* föredrar lagfäst skattetak framför frivilliga överenskommelser. Även *SAF* och *Sveriges industriförbund* pläderar för skattetak. *Vilhelmina kommun* avvisar såväl lagstadgat skattetak som frivilliga överenskommelser.

Justitiekanslern (JK) framhåller att det inte — åtminstone praktiskt sett — kan betecknas som något särskilt uppseendeväckande steg att införa ett skattetak. Sett från teoretisk synpunkt är det mer dramatiskt. JK ansluter sig dock i allt väsentligt till uppfattningen att utformningen av taket måste tillmätas stor betydelse. Som en av de svåraste frågorna vill JK beteckna den som gäller sanktioner mot kommuner som inte anpassar sig till ett fastställt skattetak. Frågan är givetvis starkt teoretisk. JK

är emellertid inte övertygad om att den lösning som utredningen tänkt sig (s. 160) skulle bli effektiv.

Svenska kommunförbundet avvisar en begränsning av den kommunala verksamheten genom ett lagfäst skattetak som en helt oacceptabel åtgärd. Om ett kommunalt skattetak skulle genomföras skulle detta i praktiken innebära att man i stort sett gör det omöjligt att påverka de skillnader som finns i fråga om kommunal standard och som till stor del beror på olika ekonomiska förutsättningar. Även efter en reformering av skatteutjämningsystemet enligt utredningens förslag kommer kommunernas ekonomiska förutsättningar att i vissa avseenden vara olika. Tillräcklig hänsyn till de skilda förutsättningarna skulle inte kunna tas vid en lagfäst begränsning av beskattningsrätten utan att varje enskild kommuns behov av skatteintäkter prövas. Detta skulle medföra en betydande administrativ belastning och dessutom en oacceptabel begränsning av den kommunala självstyrelsen. Förbundet motsätter sig således bestämt en lagstiftning om begränsning av det kommunala skatteuttaget.

Landstingsförbundet framhåller att det råder en brett förankrad uppfattning om värdet av den kommunala självstyrelsen och den därmed förknippade beskattningsrätten. Även om ett lagstadgat skattetak rent juridiskt skulle anses vara förenligt med kommunal självstyrelse avvisar förbundet i likhet med KEU 76 en sådan lösning. I stället bör den kommunala självstyrelsen vidgas genom större decentralisering av beslut och minskade statliga kontrollåtgärder samt ökade befogenheter och ansvar för de kommunala beslutande organen. De erfarenheter som gjorts i andra länder av ingripanden i den kommunala beslutanderätten är inte så positiva att de bör leda till efterföljd. Även om jämförelser är svåra på grund av olika förutsättningar och utveckling, torde endast kortsiktiga fördelar kunna nås vid genomförandet av regleringssystem. Ett skattetak är ett stelbent instrument som är svårt att anpassa till olika regioners skilda utgångspunkter. Det finns därmed risk för en hög grad av centraldirigering. Förbundet anser att smidigare lösningar måste väljas för att anpassa den kommunala sektorns utveckling till samhällsekonomi.

Socialstyrelsen, som delar den allmänna uppfattningen att handlingsutrymmet för kommunerna bör ökas och den statliga detaljkontrollen minskas, anser att detta tillsammans med den argumentering som förs av KEU 76 talar mc. en lagstiftning om ett kommunalt skattetak. RRV anför att med hänsyn till bl. a. att kunskaperna är begränsade om vilka faktorer som påverkar skillnader i inkomster och utgifter kommunerna emellan, förefaller underlag f. n. saknas att lagstifta om ett kommunalt skattetak.

Länsstyrelsen i Uppsala län delar utredningens uppfattning att en tvingande lagstiftning om skattetak för den kommunala utdebiteringen inte bör införas. En sådan lagstiftning om det kommunala skatteuttaget

är enligt länsstyrelsens uppfattning oförenlig med den kommunala demokratins principer. Flera andra länsstyrelser såsom *länsstyrelserna i Blekinge, Skaraborgs, Värmlands och Västerbottens län* för fram liknande synpunkter.

Söderkommunerna i Stockholms län är av den uppfattningen att bättre resultat uppnås genom att statsmakterna på olika sätt stödjer och underlättar för kommunerna än genom att olika generella tvångsåtgärder införs. Mot den bakgrunden och med hänvisning till vad man anfört beträffande den kommunala självstyrelsen, avvisas, i likhet med KEU, lagstiftning om ett kommunalt skattetak enligt någon av de modeller KEU skisserat.

Norrälje kommun konstaterar angående ett kommunalt skattetak att det måste vara ett angeläget krav att kommunerna så långt som möjligt ges samma ekonomiska grund för en likartad service åt medlemmarna. Vill kommunerna därutöver öka de kollektiva åtagandena för sina invånare, så skall det slå igenom i en högre utdebitering. Kommunen anser att ett kommunalt skattetak och liknande begränsningar av den kommunala beskattningsrätten inte löser några grundläggande kommunalekonomiska problem. Kommunen är väl medveten om att ett villkor för att undgå införandet av ett kommunalt skattetak är att olika effektiva hjälpmedel sätts in i styrningen av den kommunala verksamheten. Bl. a. bör krav uppställas att samtliga kommuner inför och utvecklar system för långsiktig kommunplanering. Därmed ges möjlighet att prioritera den kommunala verksamhetens utbyggnad med hänsyn till disponibla ekonomiska resurser. Regeringen och kommunerna bör omgående samlas för att ta fram ett gemensamt handlingsprogram mot den osäkra framtiden. Även kommunförbundet bör ge plats för erforderligt utvecklingsarbete inom administration, budgetering och planering. *Vaxholms kommun* för fram motsvarande synpunkter.

Även *Örebro och Härjedalens kommuner* anser att en lagstiftning om kommunalt skattetak inte löser några problem. Örebro kommun hävdar att en sådan lagstiftning därför måste slutgiltigt föras bort från den fortsatta diskussionen om de kommunalekonomiska frågorna. *Eda kommun* vill för sin del väldigt starkt framhålla att kommunerna även fortsättningsvis skall ges möjlighet att själva bestämma över det kommunala skatteuttaget, bl. a. mot bakgrund av att man annars skulle äventyra det sedan lång tid tillbaka grundade kommunala självstyrets princip. Något i lag fastlagt skattetak för kommunerna är enligt *Uppsala kommun* varken principiellt acceptabelt eller praktiskt lyckat. Den bedömning av olika slags effekter av en eventuell skattehöjning som skall ske görs både riktigast och mest realistiskt av kommunalpolitikerna själva, som dels kan bedöma behoven av kommunal service, dels kan avgöra de ekonomiska konsekvenserna av en skattehöjning.

Gävle kommun menar att den kommunala utdebiteringens höjd är

självreglerande. Utdebiteringen kan höjas så länge som kommunmedlemmarna upplever att angelägna behov inom det kommunala området inte är tillgodosedda. Balanspunkten uppnås så småningom och därmed uppnås också den nivå där utbytet av en ny reform inte uppväger den uppoffring som en skärpt beskattning innebär. Ett ingrepp i den fina mekanismen skulle allvarligt störa den kommunala demokratin. Kommunstyrelsen avvisar därför bestämt tanken på en lagstiftning om skattestopp. *Hallsbergs kommun* säger att en lagstiftning om ett kommunalt skattetak innebär en inskränkning av kommunens rätt att vårda sina angelägenheter. Kommunen avstyrker därför bestämt ett beslut om ett skattetak. Det är angeläget att man begränsar den kommunala utdebiteringshöjningen, men detta måste ske med ökade statliga transfereringar till den kommunala sektorn. Detta är även angeläget ur den synpunkten att den progressiva statsskatten drabbar låginkomsttagarna mindre hårt än den proportionella kommunalskatten.

Arvika kommun finner ingen anledning att skapa särskild lagstiftning av typ skattetak för att begränsa utgiftsexpansionen. Kommunerna är väl medvetna om att redan in-tecknade reformer automatiskt kommer att medverka till att alla nya verksamheter kommer att prövas noggrant och vägas mot befintliga verksamheter. Dessutom kan generella regler av typ skattetak i den enskilda kommunens fall utfalla olyckligt. Kommunen kan exempelvis vid en lokal arbetslöshet eller vid andra lokala förhållanden behöva stimulera investeringsverksamheten eller göra andra insatser för att förbättra sysselsättningssituationen. Ett generellt skattetak eller av statsmakterna fastställt utgiftsutrymme kan därför hindra kommunens utveckling.

Gislaveds kommun uttalar att regeringsformen har tillförsäkrat landets kommuner en beskattningsrätt. Denna grundlagfästa rättighet är en hörnpelare i den kommunala självstyrelsen. Uppfattningen att ett skattetak skulle leda till önskad begränsningseffekt måste bero på en felsyn. Det är visserligen teoretiskt möjligt att införa en ordning med skattetak. Men införs ett sådant i nuläget fryser man också ner nuvarande skillnader i kommunal standard, t. ex. orsakade av ojämn skattekraft. En sådan lag måste i så fall föregås av en fullständig skatteutjämningsreform. Genomförs skattetak utan en sådan reform blir följden att nuvarande ojämlikhet i kommunal standard permanentas. Ett skattetak kan på sikt leda fram till en ordning som innebär att kommunalskatten endast räcker till att finansiera verksamheter som riksdagen ålagt kommunerna att driva. I detta läge finns inte någon kommunal självstyrelse kvar, möjligen blir kommunerna en statskommunal förvaltningsorganisation. Gislaveds kommun är beredd att kraftfullt verka för en frivillig begränsning av utdebiteringen, men avvisar med skärpa varje tanke på skattetak som medel att begränsa utgiftsexpansionen.

Strömstads kommun avvisar tanken på ett lagstadgat skattetak. Men

enligt kommunens åsikt är ett skattetak i praktiken i dag redan uppnått eftersom ett totalt kommunalt skatteuttag av drygt 30 kr. per skattekrona och därtill ständigt ökande statliga indirekta skatter torde vara maximum av vad som kan bäras, om inte benägenheten till förvärvsarbete starkt skall minska i landet.

Tankarna på ett kommunalt skattetak eller skattestopp måste enligt *Stockholms läns landstingskommun* bestämt avvisas. Beskattningsrätten utgör en av grundpelarna i den kommunala självstyrelsen. Ett skattetak skulle förhindra kommunerna att utveckla sina viktiga sociala uppgifter och kan även vid en snabb kostnadsutveckling hota den befintliga verksamheten. *Blekinge, Älvshorgs, Västernorrlands och Norrbottens läns landstingskommuner* anför liknande synpunkter vad avser beskattningsrätten som en grundläggande princip för den kommunala självstyrelsen. *Blekinge läns landstingskommun* säger vidare att ett skattetak inte innebär någon lösning på landstingens ekonomiska problem utan snarare är ett medel att vidmakthålla befintliga skillnader mellan olika landsting beträffande vårdstandard m. m.

Örebro läns landstingskommun understryker vikten av att landstingen även fortsättningsvis ges möjlighet att själva ta ansvar för sitt verksamhetsområde. Den kommunala självstyrelsen med den däri ingående beskattningsrätten har verksamt bidragit till att landstingen kunnat ge medborgarna en god och för resp. landsting anpassad service. Nuvarande ekonomiska kris får på intet sätt innebära begränsningar i det decentraliserade demokratiska system, som den kommunala självstyrelsen innebär. Kommunerna har kompetens och tar ansvar för att själva bedöma förutsättningarna för att begränsa skatteuttaget. Medborgarnas direkta krav i dessa avseenden torde vara minst lika påtagliga för primär- och landstingskommunala politiker som för rikspolitiker. Landstinget avvisar varje form av lagstiftat skattetak.

Östergötlands läns landstingskommun anser att ett införande av skattetak är ett underkännande av den kommunala kompetensen. Införande av skattetak är dessutom ingen metod att förbättra den samhällsekonomiska balansen i stort utan endast ett sätt att bota de synliga symptomen på obalansen.

Kopparbergs läns landstingskommun känner stor oro inför den diskussion om en begränsning av beskattningsrätten som utredningen framför. Landstinget anser att det politiska ansvaret på lokal och regional nivå för verksamhetens utformning och dimensionering också måste förknippas med ett direkt ansvar för finansieringen inför väljarna. Landstinget vill peka på följande som särskilt starka argument för fortsatt kommunalt självbestämmande om utdebiteringen. Den friare finansieringsformen har inneburit en ständig förnyelse av innehållet i samhällsverksamheten på lokal och regional nivå genom lokala initiativ. I åtskilliga fall har dessa initiativ visat sig så värdefulla, att de sedan kommit att prägla hela det samhälleliga beslutsfattandet på området.

Den kommunala utdebiteringsrätten innebär också att lokala och regionala organ inför sina väljare på ett markerat sätt är ansvariga för att medlen utnyttjas på bästa sätt. Kopparbergs läns landstingskommun fruktar att en markerad reduktion av det lokala politiska ansvaret för finansieringen också medför en betydande minskning av ansvaret för medlens effektiva utnyttjande. Detta skulle medföra en total minskning av effektiviteten i samhällsarbetet. Landstinget finner också att en markerad minskning av ansvaret för finansieringen i kommuner och landsting skulle innebära ett svårt slag mot den kommunalpolitiska debatten. De strävanden som under senare år gjort sig gällande för att vidga den kommunala debatten och fördjupa den kommunala demokratin skulle skadas svårt av begränsningar för utdebiteringsrätten.

LO anser att det i rådande läge inte krävs någon total begränsning av kommunernas skatteuttag. Staten har det övergripande ansvaret för inkomst- och förmögenhetsfördelningen.

Stockholms kommun uttalar att ger inte samråd avsett resultat får tanken på skattetak ökad aktualitet. Ett organiserat samrådsförfarande bör enligt *Hallstahammars kommun* under alla förhållanden prövas innan utvägen att bestämma skattetak tillgrips även om exempelvis ramar för det kommunala skatteuttaget skulle kunna vara ett verksamt stöd inom kommunalpolitiken och verka allmänpreventivt mot uppdrivna krav på samhällsåtgärder.

Om ett kommunalt skattetak skall kunna undvikas så är det enligt *Pajala kommun* angeläget att fasta former för samråd mellan landsting och kommuner skapas. I annat fall kan det bli en tävlan om att ta ut den sista krona som är möjlig att ta ut av skattebetalarna. Detta är en fråga som måste tas på allvar, och trots värdet av kommunal beskattningsrätt och därmed verkligt kommunalt självstyre så måste kommunerna troligen acceptera ett fastställt skattetak i framtiden.

Enligt *TCO* kan det naturligtvis hävdas att flera av de av *KEU* 76 nämnda styrfunktionerna och då givetvis främst den yttersta formen, ett kommunalt skattetak, får till följd att det kommunala självstyret blir inskränkt. Ett skattetak syftar emellertid inte till att konservera utbudet av kommunala tjänster på en given nivå. Ett kommunalt skattetak kommer däremot att accentuera den karaktär av transfereringsekonomi som vi redan i dag har betydande inslag av. På sikt kan ett sådant system även utformas så att man erhåller en utjämning av kommunalskatterna kommunerna emellan. *TCO* ställer sig inte helt avvisande till införandet av ett kommunalt skattetak som till syvende och sist måste bli den form som tillgrips i det fall frivilliga överläggningar inte leder till önskat resultat. *TCO* menar, som tidigare betonats, att detta heller inte behöver innebära några väsentliga förändringar beträffande det kommunala självstyret.

SHIO betonar med skärpa vikten av att man lyckas bromsa den kom-

munala utgiftsexpansionen. Trots risker för den kommunala självstyrelsen anser organisationen därför att man bör överväga ett kommunalt skattetak, om de frivilliga överenskommelserna mellan stat och kommun inte efterlevs i tillräcklig utsträckning.

För lagstiftningen om kommunalt skattetak kan enligt *LRF*:s mening flera skäl anföras. Sådana skäl är utvecklingen under senare år av de kommunala utdebiteringarna och det ohållbara i att personer med ordinarie inkomster har en marginalsatt på 65—70 %. För lagstiftning talar också de erfarenheter från senare år som visar att effekterna av en sänkning av den statliga inkomstskatten oftast helt uteblivit till följd av höga kommunala utdebiteringar. Den kommunala utgiftsökningen torde emellertid till stor del ha förorsakats av en överföring av uppgifter resp. utgifter från staten till kommuner och landsting. Utgiftsökningar till följd av lokalt initierad verksamhetsexpansion bottnar också till större delen i sådana krav som medborgarna anser sig kunna ställa på samhället — oavsett vilken huvudman det är som svarar för denna service. Ett lagstiftat kommunalt skattetak skulle emellertid enligt *LRF*:s uppfattning så allvarligt urholka den kommunala självstyrelsen att förbundet inte kan föreslå något sådant under förutsättning att överläggningarna mellan stat och kommun verkligen leder till uppbromsning av utgiftsexpansionen.

I reservationer till bl. a. Svenska kommunförbundets och Stockholms läns landstings yttranden anges också att ett skattetak måste prövas om de frivilliga överenskommelserna inte leder till önskat resultat.

Eskilstuna kommun säger att man mot bakgrund av sitt förslag till en omfördelning av skatteunderlag kommunerna emellan redan har påvisat möjligheterna att inom den kommunala självstyrelsens ram åstadkomma en kontrollerad utveckling av de framtida kommunala förändringarna. Efter en omfördelning av skatteunderlaget med hänsyn till skattekraftsskillnaderna, kommer det att framstå än mer klart och entydigt för medborgarna att krav på "extrafinesser" kostar en utdebiteringshöjning. De kommuner som får avstå från skatteunderlag får av solidaritetsskäl höja kommunalskatterna om deras kommunservice innehåller sådana extrafinesser. Dessa konsekvenser måste man vara beredd att förklara och argumentera för i den politiska debatten om jämlikare kommunal-ekonomiska förutsättningar. Om den kommunala expansionen ändå, trots en omfördelning av skatteunderlagen, inte skulle följa en samhälls-ekonomiskt godtagbar takt, anser kommunen att ett lagfäst skattetak bör införas hellre än frivilliga överenskommelser.

SAF och *Sveriges industriförbund* uttalar att 1972 års skatteutredning har föreslagit en sänkning av den direkta statsskatten. Det vore orimligt om denna sänkning av kommunerna tas till intäkt för en höjning av kommunalskatterna. Därför måste det införas ett tak för den kommunala utdebiteringen som snarare bör ligga under än över 30 kr. Genom

ett sådant tak i kombination med en justering av den statliga inkomstskatteskalen skulle man få möjlighet mildra problemen med marginalskatterna i de översta inkomstskikten, vilket önskemål omfattats av en stark minoritet i 1972 års skatteutredning. Ett skattetak för kommunerna behöver enligt SAF och Industriförbundet i och för sig inte innebära ett reformstopp. Möjligheter finns alltid att finansiera angelägna kommunala behov med statsskattemedel.

4 Frivilliga överenskommelser

4.1 Frivilliga överenskommelser mellan stat och kommun

Allmänt

Det alldeles övervägande flertalet remissinstanser tillstyrker eller lämnar utan erinran huvuddragen i det av KEU 76 förordade systemet med frivilliga överenskommelser mellan regeringen och företrädare för kommuner och landstingskommuner. Viss tveksamhet anförs av ett tiotal remissinstanser medan endast två av de som yttrar sig i frågan avstyrker.

Bland de remissinstanser som tillstyrker hör *Svenska kommunförbundet*, *Landstingsförbundet*, samtliga länsstyrelser, alla landstingskommuner utom en samt ca 120 av de drygt 130 kommuner som yttrar sig i frågan. Tillstyrker gör vidare *socialstyrelsen*, *RRV*, *statens kulturråd*, *Svenska kommunförbundets åtta sydsvenska länsavdelningar* med instämmande av ett femtiotal kommuner, *Sveriges hantverks- och industriorganisation (SHIO)*, *LO*, *SACO/SR* och *kds*.

Viss tveksamhet till det föreslagna systemet med frivilliga överenskommelser mellan stat och kommun uttalas av *kammarrätten i Stockholm*, *Täby*, *Upplands Bro*, *Strängnäs*, *Boxholms*, *Norrköpings*, *Höganäs*, *Kungälv*, *Örebro* och *Gävle kommuner* samt *Kopparbergs läns landstingskommun*. *Eskilstuna* och *Vilhelmina kommuner* avvisar det av utredningen föreslagna systemet med frivilliga överenskommelser.

Svenska kommunförbundet anser bl. a. det är naturligt att man beaktar de samhällsekonomiska förutsättningarna när den kommunala verksamhetens omfattning bedöms. Liksom utredningen anser förbundet att denna bedömning bör ske vid förhandlingar och i frivilliga överenskommelser mellan staten och företrädare för kommuner och landsting. Överenskommelsernas innehåll och utformning bör enligt förbundet anpassas till de särskilda förhållandena varje enskilt år. Eftersom möjligheterna att påverka utvecklingen för de senare åren under planeringsperioden normalt är större än för det närmaste året framhålls inriktningen och finansieringen av verksamheten i det längre perspektivet vara en viktig del i överläggningarna.

Landstingsförbundet framhåller, mot bakgrund av erfarenheter från

tidigare överenskommelser, att förhandlingsöverenskommelser ur kommunal synpunkt är övervägande positiva och tillstyrker utredningens förslag om frivilliga överenskommelser. Förhandlingssystemet bör enligt förbundet få fastare former än hittills. Förhandlingarna bör leda fram till frivilliga överenskommelser om den kommunala sektorns utveckling med genrerella riktlinjer och ramangivelser. Diskussionerna bör avse dels ett långsiktigt perspektiv, dels ett kortsiktigt. Förbundet delar utredningens uppfattning att överläggningarna på kort sikt bör omfatta utveckling och finansiering av verksamheten under det närmaste året och eventuellt året därefter och anser att de långsiktiga överläggningarna bör utmynna i en överenskommelse om en miniminivå för den kommunala sektorns volymutveckling. Detta är nödvändigt för att möjliggöra en realistisk och ändamålsenlig planering av den kommunala verksamheten.

Enligt *socialstyrelsen* kan de föreslagna överläggningarna m. m. bidra till att öka samstämmigheten i statens och kommunernas planering etc. *RRV* ställer sig bakom *KEU*:s förslag till frivilliga överenskommelser mellan regeringen och kommunerna om riktlinjer för de kommunala utgifternas ökningstakt och ramar för utdebiteringen. *RRV* delar härvid *KEU*:s uppfattning att dessa överenskommelser skall utformas i mer preciserade termer än hittills. *Göteborgs och Bohus läns landstingskommun* anser också att mer precisa metoder erfordras och att omfattande utredningar behövs för att utvärdera effekter av olika metoder. Även *Kronobergs läns landstingskommun* efterlyser mer preciserade riktlinjer.

Länsstyrelsen i Stockholms län, som biträder förslaget med frivilliga överenskommelser, anser att de hittills genomförda frivilliga överenskommelserna har, trots att de improviserats fram, visat sig kunna fungera. Dessa bör därför övergå till sådana återkommande överläggningar i fastare form mellan stat och kommun som utredningen nu föreslår. En fastare form för överläggningarna tillstyrks vidare särskilt av *länsstyrelsen i Västerbottens län*, *Vingåkers* och *Nybro kommuner* samt *Hallands*, *Kristianstads*, *Älvsborgs* och *Skaraborgs läns landstingskommuner*. *Malmö*, *Sandvikens* och *Härnäs kommuner* uttrycker dock viss oro för byråkratisering och förmyndarorganisation genom den föreslagna förhandlingsordningen.

Sala kommun, som instämmer i förslaget att åtgärder bör vidtas för att nå överenskommelse med regeringen om den kommunala utgiftsutvecklingen, föreslår en mindre bunden förhandlingsordning då den av *KEU* föreslagna kan leda till en begränsning av den kommunala självbestämmanderätten. *Mjölby kommun* pekar också på att utredningens förslag innebär en begränsning av den kommunala självstyrelsen. Liknande synpunkter förs fram av *Sköllerås kommun* samt *Kristianstads*, *Hallands* och *Skaraborgs läns landstingskommuner*.

Länsstyrelsen i Uppsala län delar utredningens uppfattning att takten

för kommunernas ökade engagemang i samhällsutvecklingen bör fastläggas genom överläggningar mellan representanter för regeringen och de båda kommunförbunden. Dessa överläggningar bör enligt länsstyrelsens mening leda fram till frivilliga överenskommelser om i första hand långsiktiga förhållanden. Liknande synpunkter anförs av bl. a. *länsstyrelsen i Värmlands län, Trelleborgs kommun, Kalmar, Blekinge, Östergötlands, Västmanlands, Gävleborgs och Norrbottens läns landstingskommuner* samt LO.

När det gäller de ramar som skall överläggas om och sedan om möjligt följas av kommunerna och även staten, torde enligt *Vingåkers kommun* de problem som KEU skissar bli ganska allvarliga. *Kinda kommun* anser att någon form av överenskommelse om skattestopp eller skattebegränsning kombinerat med statliga hjälpinsatser erfordras för de kommande åren. En dylik överenskommelse måste på central nivå hårdare bindas upp och skulle ske mellan stat och kommun- och landstingsförbund var för sig. En prioritering skulle enligt kommunen således ske redan på central nivå mellan kommuner och landsting. Även *Göteborgs och Bohus läns landstingskommun* framhåller att det bör övervägas om överenskommelserna skall avse kommuner och landstingskommuner var för sig. *Bräcke kommun* för fram liknande synpunkter. *Kalix kommun* understryker starkt att överenskommelserna är frivilliga och inte tvingande för kommunerna.

Nybro kommun ser det som betydelsefullt att det redan igångsatta samrådet mellan stat och kommun utvecklas och det bedöms vara synnerligen väsentligt att staten och kommunförbundet i de reguljära samråden dem emellan kopplar in länsavdelningarnas information för att skapa de rätta länsvisa förutsättningarna innan "frivilliga överenskommelser" fattas.

Göteborgs kommun konstaterar att den kommunala sektorns omfattning och betydelse för landets samlade ekonomi ställer krav på någon form av samordnad bedömning och planering. Frågan kan dock inte ses isolerad från den större frågan om uppgifts- och ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Här har utredningen enligt kommunen inga förslag. Till dess att denna större fråga blivit belyst vill kommunen inte motsätta sig den föreslagna ordningen i stort. *Ludvika kommun* är positiv till frivilliga överenskommelser, men vill att arbetsmarknadens parter även deltar i överläggningarna, då sysselsättningsfrågorna oftast är de helt avgörande. Även *AMS* berör sysselsättningsfrågorna och förutsätter att de i vid bemärkelse kommer att behandlas vid överläggningarna.

Enligt *Luleå kommun* är förslaget om frivilliga överenskommelser en logisk följd av den kommunala självstyrelsen och bör kunna bli det instrument som båda parter, dvs. såväl stat som kommuner, har anledning att kräva för att bringa den hittillsvarande utvecklingen under fastare kontroll. Den konstruktion, som utredningen anvisar för dels för-

arbete, dels förhandling och dels kontroll av efterlevnaden, kan därför tillstyrkas. Det är enligt kommunen väsentligt att ramarna för den kommunala verksamheten fastställs *gemensamt* av stat och kommun, dvs. ej av staten ensam.

Jönköpings läns landstingskommun, som förordar utredningens lösning med frivilliga överenskommelser mellan regeringen och företrädare för primärkommuner och landsting, anser att de enskilda kommunerna dock måste ha reell frihet att inom vissa ramar för verksamheten kunna fatta beslut och göra avvägningar mellan olika behov av service. *Norrbottens läns landstingskommun* understryker att även generella överenskommelser måste ge utrymme för välmotiverade individuella avvikelser.

Kammarrätten i Stockholm ifrågasätter om sådant samråd som frivilliga överenskommelser representerar är tillräckligt för att förhindra att ökade statsbidrag föranleder kommunerna till en utgiftsexpansion som eljest ej ifrågakommit, men säger att detta undandrar sig kammarrättens bedömning. Frågan bör enligt kammarrätten bli föremål för ingående uppmärksamhet.

Täby kommun tillstyrker att överläggningar äger rum mellan kommunförbunden och staten. Överläggningarna får emellertid ej resultera i överenskommelser om utgiftsåtaganden och utdebiteringssatser, utan de bör i stället utgöra statens informationskälla vad avser den kommunala sektorns utveckling. Staten bör på grundval av överläggningarna göra en ensidig bedömning av erforderliga åtgärder.

Upplands Bro kommun ser problem med den modell utredningen förordar. Bl. a. finns risk för att den centrala byråkratin, som förslaget med kontinuerliga överläggningar och rekommendationer förutsätter, också kommer att leda till ökad byråkratisering av planerings- och budgetarbetet ute i de enskilda kommunerna. Det ekonomiska läget för flertalet av Sveriges kommuner är så ansträngt att kommunerna förutsätter att man på de flesta håll redan nu är tvungen att noga pröva både pågående och nytillkommande verksamheter. Trycket är normalt också mycket hårt för att undvika skattehöjningar. Därför tvivlar man på att centrala riktlinjer i "mer preciserade termer" på något avgörande sätt ytterligare kan skärpa denna prövning.

Strängnäs kommun anser att det frivilliga system, som utredningen förordar och som syftar till begränsningar i den kommunala beskattningen, redan i sig måste anses utgöra en viss begränsning av den kommunala handlingsfriheten.

Norrköpings kommun ställer sig t. v. tveksam till KEU:s förslag till frivilliga överenskommelser mellan staten och kommunförbunden beträffande den kommunala sektorns utveckling, eftersom riktlinjerna avses få generell natur. Det nya skatteutjämnningssystemets syfte är bl. a. att utjämna standardskillnaderna mellan landets kommuner. Efter-

som kommunernas utrymme för volymökning måste begränsas, i valt fall några år in på 1980-talet, skulle generella riktlinjer för den kommunala volymutvecklingen motverka syftet med skatteutjämningen och leda till ökad spännvidd mellan kommunerna i fråga om standard. Kommunen anser det emellertid tänkbart att förutsättningar för att kommunerna skall kunna följa överenskommelser mellan kommunförbunden och staten om riktlinjer för den kommunala verksamhetens volymmässiga utveckling kan komma att föreligga när standardskillnaderna mellan kommunerna utjämnats. I avvaktan därpå bör enligt kommunens uppfattning överläggningar i hithörande frågor regelbundet förekomma mellan kommunförbunden och staten men enbart ha ett informativt syfte.

Kungälv kommun framhåller att kommunerna även fortsättningsvis måste få ta ansvaret för en frivillig begränsning av utdebiteringen. Uppgörelser med staten, vilka träffas över huvudet på de enskilda kommunerna, är betänkliga om de blir till en del av beslutssystemet på det sätt som KEU föreslår. Förslagen om överläggningar för att begränsa eller stoppa kommunala skattehöjningar kan accepteras i lägen då den samhällsekonomiska balansen är allvarligt störd. Det får anses att vårt land just nu befinner sig i ett sådant ansträngt läge att den kommunala konsumtionen måste vara mer återhållsam. Men i en annan situation, då vi har en bättre samhällsekonomisk balans, skall inte ens frivilliga överenskommelser om begränsningar i den kommunala självstyrelsen av det slag som KEU föreslår förekomma. Kommunerna har, enligt kommunen, själva ansvar och omdöme nog för att styra sin ekonomi.

Örebro kommun uttalar att systemet med frivilliga överenskommelser innebär uppenbara risker för en stark centralisering och ökad byråkrati. Det försvårar dessutom möjligheterna till långsiktig planering i kommunerna. Nya förutsättningar kan komma att ges efter varje års förhandlingar. Kommunen anser vidare att även om utredningen förordar ett frivilligt system byggt på förhandlingar skapar utredningens uttalanden i lagstiftningsfrågan intryck av att förhandlingar skall föras under hot om lagstiftning.

Gävle kommun anger att man är införstådd med att överläggningar mellan kommunerna och staten kan vara ändamålsenliga och ge konkreta resultat i vissa givna krissituationer men att man hyser viss tvekan till att införa någon form av permanent samrådsförfarande beträffande den kommunala verksamheten. Tveksamheten är ännu större till att bedriva överläggningar i såväl flerårsbudgetskedet som årsbudgetskedet. Genom att bedriva överläggningar i årsbudgetskedet motverkas enligt kommunen den långa planmässighet man säger sig vilja eftersträva.

Kopparbergs läns landstingskommun finner att en temporär begränsning av volymökningen med de generella medel som KEU förordar och som använts i rekommendationen från Landstingsförbundet kan ac-

cepteras. Däremot finner inte landstinget det rimligt att generellt använda denna metod för samarbetet mellan kommuner, landsting och stat om samhällsekonomins utformning. Olikheter mellan de skilda landstingen är alltför stora för att en sådan generell metod enskilda år inte skall innebära orimligheter.

Eskilstuna kommun föredrar lagfäst skattetak framför frivilliga överenskommelser. *Vilhelmina kommun* uttrycker stark tveksamhet mot såväl skattetak som frivilliga överenskommelser. Kommunen anför vidare att även de "frivilliga överenskommelserna" ställer de ordinarie demokratiska beslutsfunktionerna ur spel på ett olyckligt sätt. Om kommunförbundet skulle ha mandat att träffa starkt bindande överenskommelser för enskilda kommuner vore det i sanning en begränsning av den kommunala demokratin. Situationen är således den att vill staten styra kommunerna effektivt innebär detta också en begränsning i rörelsefriheten. Kommunen beklagar att utredningen inte mer ingående har analyserat denna aspekt. I nuvarande läge motsätter sig kommunen båda de modeller som utredningen redovisar.

Överläggningar med enskilda kommuner och landstingskommuner

Drygt tio kommuner och ett tiotal landstingskommuner tar upp bl. a. frågan om enskilda kommuner och landstingskommuner bör delta i överläggningarna om den kommunala utvecklingen.

Valdemarsviks kommun framhåller att vid frivilliga överenskommelser bör kommunernas individuella problem beaktas, dvs. staten/regeringen får förhandla med varje kommun om begränsningar av utdebiteringen. *Sotenäs kommun* anger att överläggningarna måste ta hänsyn till de skillnader som finns mellan de olika kommunernas utbyggnadsgrad, standard, befolkningsammansättning m. m.

Härnäs kommun anser att valet av generella riktlinjer kan medföra att regionala och lokala skillnader i serviceutbud etc. konserveras. Man borde söka lösningar för att komplettera dessa med normer för individuell behandling bl. a. med hänsyn till de regionalpolitiska mål som det råder bred enighet om.

Lerums kommun hävdar att de enskilda kommunerna måste ha möjlighet att påverka förhandlingsunderlag och förhandlingar. Hittills har de enskilda kommunerna inte kunnat följa eller påverka kommunförbundens förhandlingsunderlag eller förhandlingarna. Systemet förutsätter att kommunförbunden och de enskilda kommunerna kraftigt ökar sitt informationsutbyte angående den kommunala ekonomins utveckling. Det kan ske via kommunförbundets länsavdelningar. Sedan är det frågan om kommunförbunden och de enskilda kommunerna kan tillföras nödvändiga resurser för ett ökat informationsutbyte och framtagandet av ett bättre underlag.

Söderkommunerna i Stockholms län säger att överläggningarna måste

baseras på realistiska prognoser och antaganden om den samhällsekonomiska utvecklingen och kommunernas kostnadsutveckling samt på god kännedom om den faktiska situationen i de enskilda kommunerna. Eventuella riktlinjer om expansionsutrymme och kommunalskattehöjningar får inte enbart uttryckas i form av ett generellt genomsnitt för hela kommunsektorn, utan måste även så långt möjligt differentieras med hänsyn till kommunernas individuella situation och förutsättningar. Detta så att riktlinjerna upplevs som rimliga och rättvisa sett utifrån den enskilda kommunens utgångspunkter, vilket är nödvändigt med hänsyn till att alla kommuner efter förmåga måste bidra till en dämpad tillväxt av kommunsektorn.

Ulricehamns kommun anser det vara nödvändigt att överläggningarna får fasta och permanenta former med förankring icke enbart i kommunförbundet utan även i de enskilda kommunerna.

Kronobergs läns landstingskommun framhåller vikten av att förhandlingsordningen byggs upp på sådant sätt att det enskilda landstinget har möjlighet att delta i överläggningarna och att möjlighet finns till individuella hänsynstaganden.

Blekinge och Gävleborgs läns landstingskommuner uttalar att överläggningarna måste få en sådan utformning att de enskilda kommunerna och landstingen känner delaktighet och medansvar i de träffade överenskommelserna. *Göteborgs och Bohus läns landstingskommun* anser det vara synnerligen viktigt att överenskommelserna får en sådan utformning att det enskilda landstingets situation beaktas.

Malmöhus läns landstingskommun pekar på att det för landstingens vidkommande i och för sig kan vara möjligt med förhandlingar mellan regeringen och varje enskild landstingskommun. Det stora antalet primärkommuner gör det dock omöjligt att använda samma förhandlingsordning för dessa. Skall en enhetlig modell väljas måste därför förhandlingsmandat utformas mellan kommunerna och deras förbund. *Örebro läns landstingskommun* anför liknande synpunkter.

Enligt *Hallands läns landstingskommun* är frågan om det inte bör finnas möjligheter för regeringens företrädare att också direkt träffa kommunernas representanter. För landstingssektorn kan det ske med ordförandena i landstingens förvaltningsutskott. Det är nämligen enligt landstinget viktigt att kontakterna i här berörda viktiga frågor blir så omfattande och representativa som möjligt. Det är också med hänsyn till demokratiaspekterna angeläget, att de politiskt ansvariga i regeringen har möjligheter till direkta kontakter med de politiskt ansvariga i landstingskommunerna och primärkommunerna. Oavsett formerna är det således angeläget understryka att överläggningar måste kunna ske direkt med kommunernas ansvariga om överläggningarna skall leda till överenskommelser om den kommunala sektorns utveckling och finansiering. *Skaraborgs läns landstingskommun* har motsvarande synpunkter.

Älvsborgs läns landstingskommun framhåller vikten av att överläggningarna inte sker enbart mellan regeringen och företrädare för kommunförbunden utan att det även bör finnas vissa möjligheter för regeringens företrädare att direkt träffa kommunernas ansvariga. Den direkta kontakten underlättar också möjligheterna att vid överenskommelsernas utformning ta hänsyn till de individuella behov av expansion som kan finnas inom olika landsting på grund av exempelvis ojämnheter mellan landstingen i fråga om utbyggnaden av olika verksamheter. Även *Kopparbergs län landstingskommun* anser det vara önskvärt att kommuner och landstingskommuner i ökad utsträckning bereds tillfälle delta i överväganden om samhällsekonomin.

Kommunförbundens roll

Kommunförbundens roll vid de frivilliga överenskommelserna tas upp av ett tiotal kommuner och en landstingskommun.

Täby kommun anser inte att Svenska kommunförbundet är representativt för kommunerna i den meningen att förbundet kan "avtala" om utgifter och deras finansiering. Vore så fallet anser kommunen att den kommunala demokratin är satt ur spel lika mycket som ett eventuellt skattestoppbeslut skulle göra. Den grundläggande frågan om den kommunala självstyrelsen behandlas enligt kommunen på ett mycket märkligt sätt. Att direkt från staten besluta om skattestopp eller skattetak anses vara ett ingrepp i självstyrelsen. Att skapa ett system med s. k. frivilliga överenskommelser via tredje part, vilkas syfte är att tvinga kommunerna att inordna sig i samhällsekonomin, är inget ingrepp i självstyrelsen.

Upplands Bro kommun menar att skall överläggningarna bli effektiva förutsätter det att kommunförbundets makt i förhållande till de enskilda kommunerna i praktiken kommer att förstärkas. Stor uppmärksamhet måste enligt kommunen ägnas åt det intrång den föreslagna samordningen innebär för den kommunala självstyrelsen.

Strängnäs kommun anser att en problematik, som ej är tillräckligt klarlagd, är kommunförbundens roll i dessa frivilliga överenskommelser. Genom en ökad formalisering, genom särskild arbetsgrupp m. m. och genom ökad precisering i överenskommelserna, via riktlinjer och utdebiteringsramar, fattar man beslut över den enskilda kommunen. Frågan är genom vilket system dessa beslut skall förankras. Något system finns ju ej i dag. Kommunförbunden är intresseorgan för kommunerna och ej kommunalförbund enligt kommunen.

Mjölby kommun uttalar att de båda kommunförbundens inflytande över de enskilda kommunerna starkt kommer att öka.

Göteborgs kommun pekar på att kommunförbunden inte är organiserade för att föra den typ av förhandlingar som föreslås. Kommunförbunden kan enligt kommunen närmast karaktäriseras som kommuner-

nas intresseorganisationer. De har ej ställningen som kommunerna överordnade organisationer. De kan därmed ej lämna kommunerna direktiv i fråga om maximering av skattesatser c. d. Det finns däremot en uppenbar risk för att den föreslagna förhandlingsordningen kan leda till en tungrodd budgetprocess med en ökad byråkratisering.

Härryda kommun framhåller att Svenska kommunförbundets delvis nya roll bör föranleda diskussioner mellan kommunerna om eventuella förändringar och förstärkningar av förbundets nuvarande organisation. *Lerums kommun* uttalar att det är viktigt att rollfördelningen mellan å ena sidan Svenska kommunförbundet och å andra sidan de enskilda kommunerna klarläggs.

Gävle kommun anför att vid bedömningen av utredningens förslag till samråd mellan stat och kommunförbund måste man också vara medveten om kommunförbundens nuvarande roll som frivilliga sammanslutningar med uppgift att verka som service- och intresseorganisationer åt kommunerna. Om inte den kommunala självstyrelsen allvarligt skall begränsas, kan inte kommunförbunden tillåtas träffa bindande överenskommelser för kommunernas räkning rörande kommunal verksamhet och kommunal utdebitering. Beslutanderätten i dessa frågor måste odelat tillkomma kommunfullmäktige. Kommunmedlemmarna måste kunna utkräva politiskt ansvar av de personer som anförtrots beslutanderätten i kommunala frågor. Sådant ansvar torde inte, menar kommunen, kunna utkrävas av kommunförbundens medlemmar i en eventuell samrådsgrupp.

Enligt *Örnsköldsviks kommun* är kommunförbunden de självklara samordningsorganen, då varje enskild kommun resp. landstingskommun av praktiska skäl inte kan träffa uppgörelse med statsmakterna.

Luleå kommun uttalar att Svenska kommunförbundets roll som företrädare för landets kommuner och förhandlingspart måhända bör ägnas uppmärksamhet. I sammanhanget erinras om den fullmaktdiskussion som utredningen för, dvs. att landets kommuner lämnar fullmakt för kommunförbundet att förhandla och träffa överenskommelse på kommunernas vägnar. Ett sådant fullmaktförhållande skulle måhända förbättra förutsättningarna för efterlevnad av träffade överenskommelser. Kommunernas ansvar härvidlag kommer att sättas på prov. Det finns enligt kommunen ej anledning betvivla att kommunernas ansvar kommer att motsvara även högt ställda förväntningar.

Älvsborgs läns landstingskommun säger att det finns stora risker att kommunförbunden kommer att förlora sin karaktär av serviceorgan för landsting och kommuner och framstå som något slag av överkommuner.

Överenskommelser om utvecklingen i ett längre perspektiv

Den ekonomiska flerårsplaneringens betydelse för de långsiktiga övervägandena och liknande berörs av bl. a. Landstingsförbundet, tre länsstyrelser, sju kommuner och fem landstingskommuner.

Enligt *Landstingsförbundet* bör utgångspunkten vid de "långsiktiga" överläggningarna vara långtidsutredningarnas bedömningar av resursutrymme och kommunernas och landstingens flerårsplaner för den kommunala verksamhetens inriktning.

Länsstyrelsen i Jönköpings län vill särskilt framhålla betydelsen av att den långsiktiga ekonomiska planeringen får stor tyngd i de diskussioner om den kommunala ekonomin som avses bli förda på central och regional nivå. Den information som finns i kommunernas långtidsplaner (KELP) utnyttjas i vissa fall också inom den statliga regionala samhällsplaneringen. Länsstyrelsen har kunnat konstatera att KELP successivt har förbättrats under senare år men att det fortfarande finns många bristfälligheter i vissa budgetar, exempelvis i fråga om realistiska befolkningsprognoser som i sin tur är styrande för bl. a. skattekrafts- och nettokostnadsberäkningar. *Länsstyrelsen i Blekinge län* anför liknande synpunkter.

Kopparbergs läns landstingskommun framhåller att det enskilda landstinget i sammanhanget måste ha en klar bild av de samhällsekonomiska förutsättningarna såväl på kort sikt som i det tidsperspektiv långtidsutredningarna använder. Det är därför önskvärt att informationen om bedömningarna i långtidsutredningarna utformas på ett sådant sätt, att det kan ges mera direkt tillämpning på förhållandena i kommuners och landstings femårsplanering.

Norrbottens läns landstingskommun anser att meningsfulla långsiktiga överenskommelser måste baseras på noggrant genomarbetade och förankrade långtidsplaner hos såväl staten som kommunerna.

Överenskommelser om volymutveckling m. m.

Diskussion om prioriteringar i anslutning till den kommunala volymutvecklingen förs av de båda kommunförbunden, en länsstyrelse och tre kommuner.

Överenskommelserna mellan regeringen och företrädare för kommunerna bör enligt *Svenska kommunförbundet* inte enbart ges karaktären av "skattestoppsöverenskommelser" utan de bör även innefatta en redovisning av i vilken utsträckning kommunerna förväntas medverka till att förverkliga ambitionerna inom t. ex. sysselsättningspolitiken, den sociala omsorgen och sjukvården. Härigenom skulle överenskommelsen vid varje tidpunkt kunna innehålla en samlad redovisning av verksamhetens utbyggnad samtidigt som man beaktar de kommunfinansiella konsekvenserna av gjorda prioriteringar.

Landstingsförbundet uttalar att inom de ramangivelser och generella riktlinjer som ges i de frivilliga överenskommelserna måste kommuner och landsting ha frihet att göra erforderliga avvägningar för att tillgodose medborgarnas behov av service. Vid de "långsiktiga" överläggningarna bör enligt förbundet övergripande bedömningar göras av den

kommunala sektorns behov i förhållande till andra sektorers. Hänsyn bör också tas till kommunernas insatser för sysselsättning, regionalpolitik m. m.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län konstaterar att vad gäller driftkostnadsutvecklingen i kommunerna är statsmakternas styrmöjligheter begränsade. Det bör ankomma på regeringen att i samråd med kommunförbunden ange riktlinjer härför. I riktlinjerna skall, liksom hittills, ingå uttalanden om vilka sektorer som bör prioriteras.

Avesta kommun uttalar att därest överenskommelserna får en inriktning likt den som träffades under år 1977, vari bl. a. barnomsorg och äldre-service utgjorde prioriterade verksamhetsområden med expansionsmöjligheter, det även åligger regeringen och andra centrala myndigheter att följa denna och inte därutöver ålägga kommunerna ytterligare uppgifter inom andra, i så fall "oprioriterade" områden, utan att ytterligare resurser tillförsäkras kommunerna.

Östersunds kommun säger att de frivilliga överenskommelserna främst bör utformas så att de anger riktlinjer för den volymmässiga utvecklingen och då främst ökningstakten inom verksamheten (driftbudgeten).

Enligt *Övertorneå kommun* får de framtida överenskommelserna inte enbart låsas till inkomstsidan och en skattestoppsöverenskommelse utan även behandla i vilken takt utbyggnaden inom olika områden skall ske, liksom även kostnadsfördelningen mellan stat och kommun avseende nya uppgifter som åläggs eller avses åläggas kommunerna inför varje överenskommelse.

Överenskommelser om ramar för skatteuttaget

Frågan om de frivilliga överenskommelserna bör innefatta ramar för skatteuttaget berörs av tre kommuner, fyra landstingskommuner och *Föreningen Sveriges Kommunalekonomer*.

Norrköpings kommun avvisar KEU:s resonemang om centrala riktlinjer beträffande ramar för det kommunala skatteuttaget. *Hammarö kommun* framhåller att överläggningarna inte får leda till att den kommunala självstyrelsen inskränks genom införande av skattetak eller dylikt.

Östersunds kommun anser att det bör finnas ett visst spelrum för förändringar i utdebiteringen. Det finns flera skäl till att ändra på skatteuttaget utan att det i och för sig innebär volymökningar; fonderingar kan vara nödvändiga för att stärka likviditeten och snabba förändringar i investeringarna kan behövas bl. a. av sysselsättningsskäl. En alltför hård låsning till utdebiteringen har också den effekten att det åtminstone på kort sikt är möjligt att ha en relativt stor verksamhetsökning utan motsvarande höjning av skatten genom fonddispositioner och förskjutningar mellan drift- och kapitalbudgeten.

Kronobergs läns landstingskommun framhåller att det inte synes föreligga behov av att överenskommelserna även skall innefatta ramar för det kommunala skatteuttaget.

Kalmar läns landstingskommun uttalar att överenskommelserna inte bör avse utdebitering. Väljs utdebiteringen som instrument för att begränsa expansionen kan kommuner, som i hög grad skattefinansierar sina investeringar genom en omläggning av sin finansieringspolitik mot ökad upplåning, på kort sikt skapa utrymme för en expansion som senare — när de lånefinansierade anläggningarna skall tas i drift — visar sig inte kunna inrymmas inom rekommenderad utdebiteringsnivå.

Blekinge läns landstingskommun anser att en överenskommelse om oförmodade regleringar av det kommunala skatteuttaget bör undvikas då de för det enskilda landstinget medför antingen drastiska nedskärningar jämfört med fastlagda planer eller tvära omsvängningar i dess finansieringspolitik, åtgärder vilka rimligen ej åsyftas med regleringen i fråga. *Norrbottens läns landstingskommun* tvivlar på ändamålsenligheten i årliga överenskommelser om utdebiteringens storlek.

Föreningen Sveriges Kommunalekonomer rekommenderar inte centrala riktlinjer beträffande ramar för det kommunala skatteuttaget, eftersom sådana ramar blir rättvisa först i ett läge då de ekonomiska förutsättningarna utjämnats mellan kommunerna.

Förhandlingsschemat

Ett tiotal remissinstanser berör särskilt det av utredningen skisserade förhandlingsschemat för de föreslagna överläggningarna mellan regeringen och kommunförbunden.

Svenska kommunförbundet anser att förhandlingsschemat kan tjäna som underlag för hur överläggningarna kan inplaceras tidsmässigt under en flerårsperiod. *Landstingsförbundet* uttalar att utredningens tidschema kan ligga till grund för förhandlingsarbetet. Det bör enligt förbundet vara möjligt att anpassa landstingens planering och den nödvändiga statistikinsamlingen så att det passar de angivna tidpunkterna.

Kungälv kommun menar att det av KEU 76 föreslagna tidsschemat förtrycker det tidschema som gäller för Kungälv kommun och många andra kommuner. Kommunen tillstyrker inte en ordning som ger sämre kommunal planering och sämre kvalitet på budgeten. *Filipstads* och *Hagfors kommuner* framhåller också att överläggningarna inte får ligga upp så att kommunernas planerings- och budgetarbete försvåras. *Växjö kommun* anser att överläggningarna bör avslutas redan i februari för att kunna beaktas i kommunernas budgetanvisningar samt att kontrollstationsförhandlingarna i augusti inte i någon större utsträckning kan påverka budgetarbetet.

Malmöhus och *Örebro läns landstingskommuner* är positiva till det skisserade förhandlingsschemat, medan *Kristianstads*, *Hallands* och *Ska-*

raborgs läns landstingskommuner uttalar viss tveksamhet inför KEU:s tidsschema för förhandlingarna och anser att det måste bli föremål för ytterligare överväganden.

Efterlevnad och sanktioner

Förhållandet att de frivilliga överenskommelserna inte är bindande för enskilda kommuner och landstingskommuner tas upp av sju kommuner och en landstingskommun.

Lidingö kommun konstaterar att de av utredningen föreslagna frivilliga överenskommelserna mellan statsmakterna och kommunförbunden lider av svagheten att inte vara formellt bindande för någon enskild kommun. Såsom uttryck för en gemensam uppfattning hos regeringen och kommunförbunden bör sådana överenskommelser emellertid kunna utgöra vägledning av stor betydelse för handlandet i kommunerna.

Kinda kommun anser att någon form av statligt engagemang borde ingå för att följa upp att central överenskommelse efterlevs. Beträffande överenskommelser typ de mellan Svenska kommunförbundet och regeringen anser *Valdemarsviks kommun* att dessa ovillkorligt måste efterlevas av landets kommuner om eventuell lagstiftning om skattetak skall kunna undvikas.

Med bibehållande av den kommunala självstyrelsen är det enligt *Västerås kommun* tveksamt om överenskommelser, där den ena parten representeras korporativt, alltid kommer att anses som moraliskt förpliktande för en enskild kommun. I synnerhet gäller detta i en miljö där många kombinationer av politiska ideologier kan tänkas vid dels partsammansättning av representanter vid förhandlingarna i fråga, dels då det gäller förhandlingsparterna å ena sidan, den enskilda primärkommunen eller landstinget å den andra. Västerås kommun anser emellertid att formerna för överenskommelser enligt förslaget är värda att prövas.

Landstingskommuner eller kommuner, som avviker från de överenskomna ramarna, skulle enligt utredningen kunna tänkas få lämna utförlig motivering till avvikelser och redovisa den budgeterade volymmässiga utgiftsexpansionen. Detta blir enligt *Älvsborgs läns landstingskommun* en svår balansgång mellan å ena sidan statens övergripande ansvar för samhällsekonomin och å andra sidan den kommunala självstyrelsen.

Länsstyrelsen i Uppsala län, Enköpings och Arvika kommuner samt *Östergötlands läns landstingskommun* säger i sina yttranden nej till eventuella sanktioner mot enskilda kommuner och landstingskommuner som inte kan hålla sig inom överenskomna ramar. Östergötlands läns landstingskommun anser att några nya statliga kontrollmedel inte är nödvändiga. De kommunala förtroendemännen är nämligen väl medvetna om den ekonomiska verkligheten och de är beredda att också ta sitt ansvar. Nya statliga kontrollmedel skulle enligt landstingets mening därför inte

ha önskvärd effekt utan snarare leda till ökad administration och byråkrati. *Justitiekanslern* (JK) framhåller att frågan om sanktioner mot kommuner över huvud taget torde vara föga klarlagd.

Möjlighet till extra skatteutjämningsbidrag i vissa fall

Tolv kommuner och fem landstingskommuner berör frågan om möjlighet till extra skatteutjämningsbidrag för ett begränsat antal kommuner som kan ha svårt att hålla sig inom överenskomna ramar i fråga om skatteuttaget.

Söderkommunerna i Stockholms län säger i ett gemensamt yttrande att även om eventuella riktlinjer om det kommunala skatteuttaget differentieras torde ändå en del kommuner inte ha möjlighet att kunna hålla sig helt inom angivna ramar. KEU har uppmärksammat detta förhållande och ser det som naturligt att dessa kommuner ansöker om extra skatteutjämningsbidrag. De sex kommunerna har inga erinringar mot detta förslag, men pekar på att totalramen för extra bidrag då bör ökas kraftigt. Dessutom framhålls att om överläggningarna mellan regeringen och kommunförbunden skulle resultera i att någon annan form av särskild kompensation skall utgå till kommunerna, bör denna kompensation fördelas med beaktande av den faktiska behovssituationen i kommunerna.

Enköpings kommun tillstyrker KEU:s förslag om möjlighet till extra skatteutjämningsbidrag. *Mölnåls kommun* förutsätter att möjligheterna att erhålla extra skatteutjämningsbidrag utökas och då framför allt för de kommuner som även i fortsättningen kommer att ligga utanför skatteutjämningsystemet om KEU:s förslag genomförs. Ansökan om extra skatteutjämningsbidrag skall inlämnas den 31 mars året före budgetåret. Detta innebär således att ansökan får grunda sig på de faktorer som redovisas i flerårsbudgeten.

Enligt *Umeå kommun* måste man utgå ifrån att en framställning om extra skatteutjämningsbidrag oftast måste vara grundad på starka skäl. Det är därför en viktig fråga hur framställningarna om extra skatteutjämningsbidrag behandlas. Regeringen bör ha ett särskilt intresse av att ta del av de problem som belyses i ansökningarna. Eftersom det troligen rör sig om varierande problem hos starkt expanderande eller starkt befolkningsminskande kommuner bör schablonbedömningar undvikas.

Strängnäs kommun anser att detta med att kommunerna först skulle söka extra skatteutjämningsbidrag innan man beslutar om skattehöjningar utöver överenskomna ramar faller på sin egen orimlighet. Ett sådant system är i praktiken omöjligt. Om den politiska processen på det kommunala planet skall vara möjlig måste olika utdebiteringsnivåer finnas med i diskuterade budgetalternativ. Kommunen skulle då i förväg ansöka om att få använda si eller så många utdebiteringsalternativ. Ett sådant förfaringssätt är ej rimligt.

Göteborgs kommun framhåller följande. Om staten, genom skatteutjämningsnämnden, tar på sig en *prövning av enskilda kommuners utveckling* slår man in på en väg där man urholkar principen om att kommunerna skall ta ansvaret för sin verksamhet. Troligen kan de flesta kommuner finna någon punkt i t. ex. skatteutjämningsystemets konstruktion som drabbat "orättvist". Om då dessa kommuner i sin planering förutsätter att man kommer att få täckning från staten genom extra skatteutjämningsbidrag kan systemet snabbt bli mycket svårhanterligt och dessutom leda till att "efterlevnadsmoralen" försämras.

Gävle kommun ifrågasätter om inte den skisserade lösningen innebär att den s. k. skatteutjämningsnämnden blir ett överprövningsorgan för kommunalskattehöjningar och avstyrker den skisserade lösningen.

Kristianstads, Hallands och Skaraborgs läns landstingskommuner pekar på det förhållandet att eftersom KEU inte synes ha förutsatt att landstingskommunerna skall kunna få extra skatteutjämningsbidrag borde KEU klart uttalat om förslaget omfattar eller inte omfattar landstingen. *Älvsborgs läns landstingskommun* anför liknande synpunkter.

Göteborgs och Bohus läns landstingskommun uttalar att förslaget med frivilliga överenskommelser är bättre än ett system med skattetak. Skillnaden torde dock i praktiken inte komma att bli särskilt stor för det enskilda landstinget, eftersom ett frångående av en överenskommelse endast kan ske sedan regeringen prövat frågan om särskilt skatteutjämningsbidrag. Med all säkerhet kommer ett frångående av en överenskommelse att i ett sådant läge bli av liten omfattning. Överenskommelser kommer i vissa fall att avse utrymmet för den reella expansionen uttryckt i olika volymtal. Det förefaller enligt landstinget tveksamt hur utredningen tänkt sig på vad sätt ett frångående av en sådan överenskommelse skulle kunna knytas till frågan om extra skatteutjämningsbidrag.

Samspelet mellan rikspolitik och kommunalpolitik

Partiernas ansvar när det gäller samspelet mellan riks- och kommunalpolitik tas upp av några remissinstanser.

Svenska kommunförbundet uttalar att när det gäller frågan om de frivilliga överenskommelsernas efterlevnad måste de politiska partierna påta sig ett betydande ansvar. *Landstingsförbundet* framhåller att en ökad förståelse och utvidgade kontakter mellan rikspolitiker och de politiskt ansvariga på regional och lokal nivå är nödvändiga för att de gemensamma målsättningarna och prioriteringarna i en överenskommelse skall kunna förverkligas.

Västernorrlands läns landstingskommun uttalar att en fråga som inte belysts av utredningen är partiorganisationernas roll för den kommunala självstyrelsen och den ekonomiska utvecklingen. Ett stort ansvar måste enligt landstingets mening ligga på partiorganisationerna för att föra ut

information till kommun- och länsinvånarna om det ekonomiska utrymmet för den kommunala verksamheten.

Särskild arbetsgrupp

KEU 76 föreslår att en särskild arbetsgrupp med experter från staten och kommunförbunden inrättas för att bl. a. löpande följa den kommunalekonomiska utvecklingen och att vara beredningsorgan inför de återkommande överläggningarna mellan regeringen och kommunförbunden. Detta förslag tillstyrks av *Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundets åtta sydsvenska länsavdelningar, SCB, RRV, planverket, länsstyrelsen i Värmlands län, nio kommuner, Östergötlands läns landstingskommun* och *kds*. Två kommuner ställer sig tveksamma till förslaget och en kommun avstyrker.

Enligt *Svenska kommunförbundet* bör ett fastare samarbete mellan kommunförbunden och berörda statliga departement kunna eliminera de brister som nu föreligger i fråga om förhandlingsunderlaget.

Landstingsförbundet biträder förslaget och anser att problem med statistikunderlag bör närmare analyseras av en särskild arbetsgrupp med företrädare från staten, kommuner och landsting med uppdrag att ta fram underlag och utgöra beredningsorgan för förhandlingsöverenskommelserna.

SCB anser att det givetvis är av stor betydelse att det statistiska underlag som den särskilda arbetsgruppen behöver för sina ställningstaganden kommer fram vid rätt tidpunkt samt att det har rätt innehåll och har sådan kvalitet att det utgör ett rättvisande underlag för de beslut som arbetsgruppen skall fatta. *SCB* förutsätter att diskussionen av hithörande frågor kommer att ske genom ett samarbete i fast organiserad form mellan arbetsgruppen och statistikframställarna. Den statistik som är relevant i detta sammanhang utarbetas f. n. främst av *SCB* och de båda kommunförbunden. Rollfördelningen mellan *SCB* och dessa förbund rörande statistikframställningen synes dock f. n. vara något oklar och behöver därför preciseras. Detta bör enligt *SCB:s* mening ske genom överenskommelse mellan statistikproducenterna, lämpligen inom den föreslagna arbetsgruppens ram.

Det påpekas även att samarbete redan förekommer i statistiska frågor mellan *SCB* och kommunala samt regionala statistikanvändare i gemensamma samsarbetsorgan. Inom *SCB* har för ändamålet bildats ett regionalstatistiskt kansli. Genom detta har verket kunnat utvidga sin behovskartläggning och därmed förbättrat förutsättningarna för en anpassning av sin statistikproduktion till den kommunala och regionala planeringens behov. *SCB* har således en beredskap för att i detta sammanhang bidra till att relevant statistik kan tillhandahållas för den föreslagna särskilda arbetsgruppens verksamhet. Det framhålls att *SCB* redan nu gör fastprisberäkningar för en stor del av kommunernas utgifter,

ibland på ganska detaljerad nivå. I kvalitetshöjande syfte skulle vissa av de beräkningsmodeller som använts i detta sammanhang eventuellt kunna användas för beräkning av volymförändringar i enskilda kommuner i stället för nu utnyttjade mera allmänna mått av typen konsumentprisindex eller antal tjänster. Även förutsättningarna för detta kan enligt SCB:s mening lämpligen diskuteras och utredas inom ramen för arbetsgruppens verksamhet.

RRV som tillstyrker att en särskild arbetsgrupp bildas, anser att det är nödvändigt att kommunerna t. ex. i samband med KELP-redovisningen översätter utgiftsökningen till nationalräkenskapernas termer om överenskommelserna skall få en reell innebörd för de enskilda kommunerna. Den föreslagna arbetsgruppen bör ge anvisningar om hur denna översättning skall göras.

Vidare är det enligt RRV:s mening väsentligt att de överenskommelser som träffas mellan regeringen och kommunförbundet inte endast får karaktären av ett finansiellt accepterande av en konstaterad kostnadsutveckling. Denna kostnadsutveckling måste också kunna granskas kritiskt och konkreta råd om effektivisering och besparing kunna lämnas i lämpliga former. Här föreligger enligt RRV:s mening ett behov av att i belysande syfte kunna utföra riktade utvärderingar av kommunal verksamhet. Sådana utvärderingar ligger i huvudsak utanför RRV:s kompetensområde. Enligt RRV:s uppfattning bör den föreslagna arbetsgruppen också få denna uppgift och — permanent eller tillfälligt — förses med kansliresurser eller medel för att beställa sådana utvärderingar. RRV vill också hänvisa till att behovet av utvärdering av offentlig verksamhet — utöver revision av statlig och statsunderstödd verksamhet genom RRV — är under diskussion i förvaltningsutredningen.

Sundhybergs kommun godtar de frivilliga överläggningarna som en redan prövad form men ställer sig tveksam till att utveckla dessa till särskild institution med expertorgan. Parterna har sådan expertis tillgänglig och synes icke behöva någon speciell överprövning. Även *Vingåkers kommun* ställer sig tveksam till den arbetsgrupp som KEU skisserat och undrar vilka befogenheter arbetsgruppen skall ha och hur sammansättningen inom gruppen skall vara. Risken är att kommunerna begåvas med en ny myndighet någonstans halvvägs under eller över kommunförbundet.

Kungälv's kommun framhåller att Svenska kommunförbundet är kommunernas sammanslutning med uppgift att bevaka deras intressen. Härvid uppkommer ett partsförhållande till andra samhällseliga organ och till organisationer av olika slag. Förslaget om att utse en expertgrupp med företrädare för staten och kommunförbundet, vilken bl. a. skall vara beredningsorgan inför de återkommande överläggningarna med regeringen, anser man upplösa det naturliga partsförhållandet. I förslaget ligger också risker för en tjänstemannastyrning av det politiska

område som kommunernas investeringar, konsumtion och utdebiteringar utgör. Kungälv kommun avstyrker därför att den föreslagna expertgruppen inrättas. I stället får varje part ställa upp med sina förtroendevalda och experter vid de återkommande överläggningarna.

Ökade resurser i regeringskansliet för uppföljning av den kommunal-ekonomiska utvecklingen önskas av *Kristianstads, Hallands och Skaraborgs läns landstingskommuner* som härvid utgår från att KEU:s propå om att länsstyrelsen resp. landstinget i förhållande till kommunerna skulle ha något slags tillsynsfunktion avseende de kommunala budgetarna och räkenskaperna inte på något sätt aktualiseras.

Samordning av års- och flerårsbudget

Samordning av års- och flerårsbudget tidsmässigt för att förbättra förhandlingsunderlaget under första kvartalet varje år ställer sig *Svenska kommunförbundet*, fyra kommuner och tre landstingskommuner i huvudsak positiva till. Avvisande hållning intas av fem kommuner och sju landstingskommuner.

Svenska kommunförbundet anser att för överläggningarna under våren kommer förhandlingsunderlaget att vara bristfälligt. Det underlag som finns är i huvudsak KELP-uppgifterna och de är ett år gamla och verksamhetsförändringar har skett sedan uppgifterna lämnades. Men det innebär enligt förbundets mening också problem för många kommuner — särskilt för de mindre — att förändra planeringsgången så att arbetet med årsbudget och flerårsplanering samordnas. Osäkerheten i materialet blir emellertid mindre vid de överläggningar som förutsätts äga rum på hösten. Det är därför främst för det korta perspektivet som överläggningarna grundas på ett bristfälligt underlag. Efterhand kan det därför enligt förbundet finnas anledning att överväga ändring i nuvarande planeringsrutiner.

Kristianstads kommun konstaterar, att det erfordras en ökad enhetlighet i fråga om kommunala budgeteringsprinciper. Vidare erfordras en samordning av tidsplanerna för kommunernas ekonomiska planering. Kommunen konstaterar vidare att det kan bli nödvändigt att kommunerna till följd av KEU:s förslag förstärker sina planeringsresurser för att kunna lämna erforderlig information. Ur dessa synpunkter vore det värdefullt att sedan samrådsmodellen börjat tillämpas, ovannämnda praktiska frågor snarast erhöi sin lösning.

Bengtsfors kommun uttalar att en sammanföring av flerårs- och årsbudgetfrågorna är att föredra bl. a. med tanke på att man i annat fall ofta får diskutera samma frågor vid två olika tidpunkter. Kommunerna har också svårigheter att få fram erforderliga KELP-uppgifter till den 1 april eftersom kommunernas ekonomiavdelningar vid denna tidpunkt som regel är hårt belastade med övriga arbetsuppgifter som bokslut, statistik m. m.

Jönköpings läns landstingskommun delar utredningens uppfattning beträffande fördelarna med en samtidig behandling av ettårs- och flerårsbudget, men bortser ändå inte från risken att det korta perspektivet kommer i förgrunden och det långsiktiga i skymundan. Även *Örebro läns landstingskommun* tillstyrker att flerårsplanen och årsbudgeten skall behandlas parallellt och anger att denna budgeterings- och planeringsmodell sedan några år tillbaka tillämpas inom Örebro läns landsting och har visat sig fungera väl. Också *Kronobergs läns landstingskommun* ställer sig positiv till att års- och flerårsbudgeten behandlas under hösten.

Strängnäs kommun kan ej acceptera att statsmakernas behov av bättre förhandlingsunderlag skall styra när och hur kommunerna gör upp de ekonomiska planerna. Det måste vara en i allra högsta grad lokal angelägenhet. Detta har också kommunförbunden hävdad i de planeringsmodeller som framlagts 1975—1978.

Göteborgs kommun understryker att tiden för diskussioner om den långsiktiga ekonomiska planeringen blir knapp vid en process där långtidsbudgeten fastställs samtidigt som beslut fattas om årsbudgeten. Hänsyn till den statliga förhandlingsordningen får inte dominera vid utformning av planeringsprocessen. Kommunalpolitikernas behov av rådrum är viktigt att beakta. Göteborgs kommun tillämpade under några år den föreslagna modellen, men har de två sista åren återgått till "tvåstegsmodellen" just för att det långsiktiga perspektivet inte fick tillräckligt utrymme.

Kungälv kommun anger att KEU:s egen modell med mycket sena riktlinjer, vilka senare skulle omprövas och en hopkoppling av ettårs- och femårsbudgeten skulle tvinga kommunerna att utföra ett mycket hafsigt budgetarbete. Därmed blir inte budgetarna de planeringsinstrument de skall vara. Även i ett läge då budgetarbetet med ettårsbudgeten kan genomföras enligt Kungälv kommunens tidsschema har man funnit uppenbara nackdelar med att bedriva ettårsplaneringen och femårsplaneringen samtidigt. Kommunen har prövat detta och kommit till det resultatet att arbetsmängden för budgetberedningen under en kort tidsperiod blev alldeles för stor. Eftersom ettårsbudgeten är anslagsbeviljande och utdebiteringsgrundande kom helt naturligt det största intresset att ägnas åt denna. De viktiga, långsiktiga frågorna kom i kläm.

Lysekils kommun anför att det finns ett antal skäl av både praktisk och teoretisk natur som talar mot samordning av ettårs- och flerårsbudgetarbete och framhåller att bristande personalresurser i en liten kommun kan vara ett så besvärande praktiskt hinder att denna samordning försvåras.

Gävle kommun motsätter sig bestämt utredningens förslag att fastställa årsbudget och ekonomisk långtidsplan samtidigt. Långsiktigheten skulle därmed gå förlorad eftersom detaljproblem på låg nivå i årsbud-

geten skulle blandas med stora strategiska problem i långtidsbudgeten vid ett och samma tillfälle. Politikerna måste få nödvändig tid för att reagera mellan de övergripande besluten i långtidsplanen och de tekniska uppföljningsbesluten i årsbudgeten. Systemet skulle också medföra en tung och koncentrerad administrativ belastning som inte kan accepteras.

Även *Södermanlands läns landstingskommun* är kritisk mot ett budgeteringssystem där ettårs- och flerårsbudget samordnas och föreslår att förhandlingssystemet får en slutlig utformning som medger behandling av ettårs- resp. flerårsbudget vid skilda tillfällen på året. Detta för att flerårsbudgeten även fortsättningsvis skall kunna styra ettårsbudgeten. Vidare anser landstinget att både ettårs- och flerårsbudgeten får större genomslagskraft var för sig vid skilda behandlingstillfällen på året. Det är också av vikt att förhandlingarna sker i så god tid att en rimlig bedömning av läget kan ske inför budget- resp. planarbetet.

Östergötlands läns landstingskommun delar inte heller utredningens uppfattning att underlaget för överläggningarna skulle förbättras om långtidsbudgeten och årsbudgeten fastställs samtidigt. Tyngdpunkten bör förskjutas mot flerårsbudgeten och den långsiktiga perspektivplanen. Enligt landstingets mening är det stor risk för att intresset koncentreras till årsbudgeten om behandlingen sker samtidigt. *Kristianstads, Hallands och Skaraborgs läns landstingskommuner* motsätter sig också en samordning och framhåller att den regionala och lokala självstyrelsen inte får underkastas restriktioner bara för att regeringen och kommunförbunden skall ha ett förbättrat förhandlingsunderlag.

Malmöhus läns landstingskommun avstyrker förslaget om samordning mellan års- och flerårsbudget och anger följande skäl härför. Om års- och flerårsbudgeten skall behandlas samtidigt blir tiden knapp för diskussion av den långsiktiga ekonomiska planeringen. Landstinget framhåller att en grundläggande förutsättning för att få bättre förhandlingsunderlag är en väl fungerande planeringsprocess som innehåller dels en reell politisk beredning och dels en anpassning till landstingets organisation och ansvarsfördelning.

Om flerårsplanen behandlas skild från årsbudgeten under våren kommer debatten att på ett naturligt sätt fokuseras till de långsiktiga bedömningarna av verksamheternas inriktning och omfattning. Förutsättningar föreligger vidare för att denna debatt kan hinna påverka innehållet och omfattningen av kommande årsbudget. Inom Malmöhus läns landstingskommun har direktionerna och nämnderna en viktig roll i beredningen av flerårsplanen. Stor betydelse har också klinikernas och övriga basenheters medverkan genom driftplaneringen. Med den av KEU 76 förordade förändringen av planeringsprocessen skulle denna medverkan omöjliggöras på grund av tidsmässiga kollisioner.

Årsbudgeten fastställs av landstinget under slutet av november må-

nad. Behandlas flerårsplanen vid samma tillfälle skulle LKELP-uppgifterna kunna infördras tidigast i mitten av december. Med nuvarande rutin behöver landstingsförbundet 2—3 månader för sammanställning och analys av det insamlade materialet. Någon nämnvärd förkortning av denna tid är föga realistisk. Detta arbete skulle således vara färdigt kring månadsskiftet februari/mars. Först därefter skulle överläggningarna med regeringen kunna påbörjas. Målsättningen att överläggningarna skall vara avslutade före mars månads utgång torde vara svår att uppfylla. Malmöhus läns landstingskommun anser att flerårsplanens behandling under våren är förenlig med kravet på ett aktuellt förhandlingsunderlag. En uppdatering av flerårsplanen och avstämning mot årsbudgeten bör under alla omständigheter ingå i beredningen av årsbudgeten. Detta material kan infördras som en komplettering till KELP-uppgifterna.

Göteborgs och Bohus läns landstingskommun anger att utgångspunkten vid bedömningen av när arbetet med femårsplanen skall ske måste vara det enskilda landstingets administrativa system. Det kan inte vara av avgörande betydelse för de långsiktiga överläggningarna om planerna upprättats med några månaders tidsförskjutning. Med det budgetsysteem landstinget använder upprättas planen under våren. Olika skäl talar här för. Såvitt det är möjligt att i dag bedöma kommer någon förändring härav inte att göras under de närmaste åren.

Förhandlingsunderlag — statistik

Behovet av utvecklings- och informationsarbete när det gäller bl. a. statistik från nationalräkenskaper och kommunal finansstatistik och tolkningar av denna statistik behandlas av de båda kommunförbunden, *SCB*, *RRV*, *planverket*, en länsstyrelse, *Expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU)*, sex kommuner, nio landstingskommuner och av *LO*.

Enligt *Svenska kommunförbundet* är det av stor vikt att förhandlingsunderlaget och underliggande statistik kan presenteras utan ett omfattande tolkningsarbete. Det är också nödvändigt att i statistik, prognoser och analyser dela upp den kommunala sektorn i primärkommuner, landsting och kyrkliga enheter.

Landstingsförbundet anger att man är ense med KEU 76 att större krav måste ställas på underlaget för kommande överenskommelser, bl. a. i form av bättre precision och enhetlighet vad gäller definitioner och mätning av volymutveckling, kostnader och priser. Bättre överensstämmelse mellan nationalräkenskaper, kommunal finansstatistik och sysselsättningsstatistik bör också eftersträvas.

SCB framhåller att den kommunala redovisningen är utformad med utgångspunkt från redovisningsbehoven i varje enskild kommun, dock i huvudsaklig överensstämmelse med Svenska kommunförbundets och

Landstingsförbundets rekommendationer. Nationalräkenskapssystemet å andra sidan bygger på en internationell standard, vars huvudsakliga syfte i detta sammanhang är att beskriva den kommunalekonomiska utvecklingen i samma termer som för samhällsekonomin i övrigt. Att översättningsproblem därigenom uppstår mellan dessa redovisningssystem är, såvitt SCB förstår, ofrånkomligt. Båda statistikserierna redovisas av SCB eftersom de huvudsakligen tillgodoser olika konsumentönskemål. SCB anser således i stort sett att den nuvarande redovisningsprincipen är ändamålsenlig. Verket delar utredningens syn att konsumenter med enbart kommunalekonomisk bakgrund kan ha svårt att tolka de statistikserier som redovisas i nationalräkenskapstermer. Inom SCB pågår utvecklingsarbete som syftar till att förbättra möjligheterna till information om vad som skiljer de två statistikserierna åt. Även ERU instämmer med KEU att det behövs ytterligare utvecklings- och informationsverksamhet, och att SCB ges möjligheter att arbeta vidare med dessa frågor.

RRV instämmer i att det vid hittillsvarande förhandlingar mellan regeringen och kommunförbundet har varit svårigheter att tolka nationalräkenskapernas finansiella sparande. Nationalräkenskaperna använder framför allt två primärmaterial för beräkningarna av den kommunala sektorn, nämligen kommunal resp. statlig finansstatistik. Den sistnämnda statistiken utarbetas av RRV och redovisar de betalningsströmmar som går mellan stat och kommun. Nationalräkenskaperna använder sig av den statliga statistiken avseende kommunalskatten och statsbidragen. Vid de förhandlingar som har förts mellan staten och kommunförbundet resp. landstingsförbundet har det varit ett problem att dela upp skatterna och bidragen på mottagande sektor: Borgerliga primärkommuner, Landsting, Kyrkor och övriga.

I dagsläget är det enligt RRV svårt att dela upp kommunalskatterna och statsbidragen på mottagande sektor. KEU anser att det behövs ytterligare utvecklings- och informationsverksamhet för att öka jämförbarheten mellan kommunal finansstatistik och nationalräkenskapernas beräkningar i fråga om kommunala sektorn. RRV ställer sig positiv till att medverka för att lösa detta problem. I samband med översynen av statsbidragen kan exempelvis anslagen utformas på sådant sätt att en uppdelning på mottagande sektor möjliggörs.

Planverket anser att alla åtgärder som kan ge de enskilda kommunerna ett säkrare underlag för den ekonomiska planeringen bör vidtas, särskilt den av utredningen föreslagna klarläggande analysen av skillnaderna mellan kommunalekonomiska och nationalekonomiska begrepp och underlagsdata. Länsstyrelsen i Värmlands län anger att en förutsättning för att eventuella kommande uppgörelser skall ge avsedd effekt är att parterna arbetar med ett gemensamt och realistiskt underlagsmaterial.

Kristianstads kommun konstaterar, i likhet med KEU, att beslutsunderlaget för de frivilliga överläggningarna måste förbättras. Det är väsentligt att den föreslagna arbetsgruppen snarast vidtar åtgärder för att lösa de problem, som föreligger för att översätta nationalräkenskaperna beträffande kommunal verksamhet till termer, som kan tillämpas och tolkas hos de enskilda kommunerna. *Trelleborgs kommun* understryker starkt att en förutsättning för att frivilliga uppgörelser skall ge avsedd effekt är att dessa bygger på ett realistiskt underlagsmaterial. *Göteborgs kommun* anger att man själv har inlett ett visst utvecklingsarbete för att bl. a. förbättra möjligheterna att följa förändringen i lönekostnader och personalvolym och kan därför bekräfta de svårigheter som utredningen pekar på. Ett annat område som också rymmer stora problem är bedömning och beräkning av pris- och löneutveckling. Även här pågår ett utredningsarbete inom kommunen. Kommunen vill understryka att man inte kan ta lätt på dessa frågor om de nämnda begreppen skall få den betydelse som utredningen tillmätt dem i de föreslagna förhandlingskontakterna.

Örebro kommun anser att det är av betydelse att resultaten av en överenskommelse presenteras på ett konkret och enkelt sätt som är anpassat till praktisk kommunal verklighet. Det är för kommunernas förtroendemän och tjänstemän svårt att till den egna kommunens verksamhet översätta de övergripande resonemang som ofta förs i nationalräkenskapstermer, såsom kommunal konsumtion, kommunernas finansiella sparande etc. *Stockholms kommun* menar att nuvarande angivelser av expansionstakten, som utgår från nationalräkenskaperna inte är förenliga med kravet på ett mått på volymökningen som är operationellt hanterbart på den kommunala budgetnivån.

Kronobergs läns landstingskommun betonar att det är av betydelse att nuvarande förhandlingsunderlag väsentligen förbättras samt att den kommunala utvecklingen kan mätas på ett mer adekvat sätt. Liknande synpunkter anförs av *Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kalmar* och *Blekinge läns landstingskommuner*.

Göteborgs och Bohus läns landstingskommun säger att det är mycket viktigt att de problem som föreligger vid beräkning av volymökningar i den kommunala verksamheten utreds på riksplanet, då det i dag är förenat med stora svårigheter att mäta utvecklingen. Denna utredning får inte begränsas till att få fram tal som är användbara på riksplanet. Det är än viktigare att de enskilda landstingen i sin planering har tillgång till relevanta tal för volymökningen som hjälpmedel i budgetprocessen. Anvisningar och kommentarer erfordras. Dessa bör även leda till enhetliga beräkningsprinciper mellan de olika landstingen.

Älvsborgs läns landstingskommun framhåller nödvändigheten av att metoder utarbetas som på ett tillfredsställande sätt kan mäta volymutvecklingen individuellt för landsting och primärkommuner. Föränd-

ringen av antalet arbetstimmar som nämnts som ett tänkbart mått torde inte vara tillfyllest. Detta mått tar bl. a. inte hänsyn till köp och försäljning av tjänster mellan huvudmännen inom den kommunala sektorn och inte heller till bidragsgivningen till föreningar och organisationer. Inte heller kan detta mått ta hänsyn till förändringar i utbytet av vissa tjänster med den privata sektorn. Om exempelvis ett landsting, som inom omsorgsverksamheten köper tjänster av enskilda vårdhem, i stället bygger ut sin egen vårdkapacitet och därigenom kan ta hem vårdtagare från de enskilda vårdhemmen, leder detta till att antalet tjänster ökar, vilket då felaktigt registreras som en volymökning för landstinget. I verkligheten kanske förändringen resulterar i en volymminskning för landstinget genom att kostnaderna för verksamheten sjunker.

Även *Norrbottnens läns landstingskommun* berör frågan om ett förbättrat förhandlingsunderlag och pekar på de utomordentligt höga krav som måste ställas på detta.

LO vill särskilt instämma i att det krävs en väsentlig förbättring av det gemensamma förhandlingsunderlaget genom samordning och förenhetligande mellan å ena sidan nationalräkenskapssystemet och å andra sidan den kommunala finansstatistiken. F. n. är situationen otillfredsställande.

4.2 Samverkan mellan kommuner och landstingskommuner

Svenska kommunförbundet framhåller att regional samverkan sedan flera år sker mellan förbundets länsavdelningar och landstingen. En effektivisering av det samråd som sålunda påbörjats bör emellertid eftersträvas. Särskilt viktigt är det att samråd sker vad beträffar sådana investeringar som efter några år föranleder mycket väsentliga driftkostnadsökningar. Ett effektivare samråd bör således enligt förbundets mening äga rum vad avser flerårsplaneringen och därvid bör landstingens och kommunernas planerade investeringar vägas mot varandra. En tidsmässig samordning av flerårsplaneringen är också angelägen. Förbundet pekar på svårigheterna att få till stånd ett effektivt samråd eftersom varje landsting och primärkommun exklusivt bestämmer över sina angelägenheter, inkl. utdebiteringens storlek. Kommunförbundet är dock berett att medverka till att finna former för ett effektivare frivilligt samråd än det som hittills praktiserats.

Även *Landstingsförbundet* anser att samrådet mellan primärkommuner och landsting bör utvecklas och byggas ut. Formerna för en sådan samrådsverksamhet bör kunna utformas genom fortsatta diskussioner mellan primärkommunerna och landstingen under medverkan från kommunförbunden. Enligt förbundet kan fördelar vinnas i en samplanering och samordning mellan närliggande kommunala verksamhetsgrenar, som t. ex. social verksamhet, äldreomsorg och långtidssjukvård.

Samverkansformer inom dessa områden har också växt fram såväl mellan kommuner och landsting, som i pågående samarbete mellan kommunförbunden och socialdepartementet. Det hittillsvarande samrådet mellan primärkommuner och landsting har mest haft karaktären av information om budget och planer och allmänna diskussioner, men har inte i denna form givit påtagliga resultat såsom anpassning av utdebiteringssatser eller andra åtgärder annat än mer undantagsvis.

Socialstyrelsen delar också KEU:s uppfattning att en utökad samverkan i utgifts- och utdebiteringsplaneringen mellan kommuner och landsting vore av värde. Förutom i ett ekonomiskt perspektiv bör en sådan samverkan även ses i ett välfärdspolitiskt perspektiv. En ökad samverkan mellan olika samhällssektorer och olika organisatoriska nivåer är nödvändig för att uppnå sociala mål i samhällsplaneringen.

Ett tiotal länsstyrelser uttalar sig också för ett ökat samråd mellan kommuner och landstingskommuner. *Länsstyrelserna i Kalmar och Västmanlands län* pekar emellertid på att de praktiska frågorna vad beträffar överläggningarna inom de skilda länen kan bli svårbemästrade. *Länsstyrelsen i Värmlands län* konstaterar att i ett län som Värmland, som omfattar 16 kommuner, är KEU:s modell knappast praktiskt realiserbar med hänsyn till det stora antal personer det blir fråga om vid sammanträdestillfällena. Utredningen förutsätter att det bör vara en uppgift för kommunförbunden att utforma riktlinjer för hur ett samrådsförfarande skall organiseras. Länsstyrelsen instämmer i bedömningen att kommunförbunden får ta sig an utvecklandet av en samrådsmodell som är praktiskt tillämpbar. Länsstyrelsen vill emellertid poängtera att det föreslagna samrådet ej får ges formen av en instans med rätt att ge kommuner eller landsting direktiv. Samrådet bör ha karaktären av forum för informationsutbyte som kan befrämja en samordning mellan de insatser kommuner resp. landsting svarar för. *Länsstyrelsen i Blekinge län* biträder KEU:s förslag men vill för egen del föreslå att länsstyrelsen i en eller annan form knyts till denna samverkan i den del den avser bedömningar om befolknings- och därmed skattekraftsutvecklingen.

Svenska kommunförbundets åtta sydsvenska länsavdelningar anser att samrådet mellan kommuner och landsting är nödvändigt och bör utvecklas. I KEU:s modell förutsätts att landstinget tar initiativet till samrådet. Enligt länsavdelningarna bör initiativet även kunna tas av primärkommunerna via länsavdelningen. Det är viktigt att kommuner och landsting överenskommer om ett tidsprogram för budgetprocessen. Till stor del beroende på olika tidsprogram för budgetarbetet har det förekommit att landsting — i ett så tidigt skede att diskussioner om primärkommunernas utdebitering varit omöjliga att föra — gått ut med deklarationer om en utdebiteringshöjning, vilket undanryckt förutsättningarna för meningsfulla diskussioner mellan kommuner och landsting.

Detta är enligt länsavdelningarnas mening olyckligt och kan undvikas, om gemensamt program för budgetarbetet upprättas.

De sydsvenska länsavdelningarna delar uppfattningen att samrådet inte enbart skall avse det närmaste budgetåret. Det är minst lika viktigt att antagandet av de kommunala flerårsplanerna föregås av samråd. En mycket viktig del av dessa överläggningar kan bli uppgiftsfördelningen och att pröva förutsättningar och behov att överföra uppgifter mellan primärkommuner och landsting. I syfte att undvika skattetak är länsavdelningarna beredda att med all kraft verka för att samråd kommer till stånd. Ett sätt att verka i denna riktning är att primärkommunernas ekonomiska planer — förslagsvis genom länsavdelningarnas försorg — sammanställs till ett gemensamt översiktligt budgetförslag för kommunerna i länet. Detta kan sedan användas som underlag för diskussioner om fördelning mellan kommuner och landsting av tillgängligt utrymme. Hur den primärkommunala delen av utrymmet skall utnyttjas i det fall detta är mindre än kommunernas sammanlagda behov, får bli föremål för överläggningar primärkommunerna emellan.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att den modell som skisserats av de sydsvenska länsavdelningarna är värd att prövas. Även *Alingsås kommun* och *Svenska kommunförbundets länsavdelning i Älvsborgs län*, i yttrande som bilagts yttrandet från länsstyrelsen i Älvsborgs län, framför synpunkter som överensstämmer med de sydsvenska länsavdelningarnas remissyttrande. *Torsby kommun* anför liknande synpunkter som de sydsvenska länsavdelningarna ifråga om behovet av ett gemensamt tidsprogram för budgetprocessen.

Hultsfreds kommun är skeptisk till de sydsvenska länsavdelningarnas förslag om att primärkommunernas ekonomiska planer skall sammanställas till ett gemensamt översiktligt budgetförslag för kommunerna i länet. Hultsfreds kommun ifrågasätter om det är möjligt att på ett metodiskt och logiskt sätt sammanställa kommunernas planer till ett gemensamt underlag. Vidare ifrågasätts hur prioriteringen mellan kommunerna skall ske.

Ett femtiotal kommuner instämmer i KEU:s bedömning att en ökad samverkan är nödvändig mellan kommuner och landstingskommuner. *Motala kommun* framhåller att om samrådet skall få effekt bör det ske omgångsvis och på sådant sätt att rekommendationer om skattesatser kan utfärdas. Kommunförbundets länsavdelningar kommer här att få en betydande uppgift dels som samordnare dels också som kontaktorgan för kommunerna mot regeringen.

Gislaveds kommun anser att det är av utomordentligt stor betydelse att samråd sker och att detta leder fram till konkreta åtgärder för att dämpa skattehöjningarna. Kommunerna måste visa att besparingssträvanden och prioriteringar verkligen tas på allvar, i annat fall kommer kravet på ett skattetak att framföras med allt större styrka. Vidare påpe-

kar Gislaveds kommun att då det finns tio—femton kommuner i varje län, är det inte praktiskt realiserbart att hålla konferenser med ett flertal deltagare från varje kommun. I stället bör överläggningen ske mellan representanter för landstingets förvaltningsutskott och styrelsen för länsavdelningen, gärna med koncentrerings till en mindre arbetsgrupp för förarbetet. Ytterligare ett tiotal kommuner betonar också lämpligheten av att kommunförbundets länsavdelningar samordnar kommunerna i resp. län.

Enligt *Bengtsfors kommun* är en större samverkan mellan kommuner och landsting nödvändig dels med tanke på en jämnare utdebiteringshöjning, dels med tanke på planerade investeringar och därmed sammanhängande sysselsättning inom länet. Även uppgiftsfördelningen mellan primärkommuner och landsting bör diskuteras inom ramen för ökad samverkan. Även *Luleå kommun* framhåller att i samrådet bör uppmärksamhet ägnas åt de verksamhetsområden som ligger inom gränzonen för kommunernas och landstingens kompetensområden, exempelvis sjukvård och åldringsvård. *Luleå kommun* anser vidare att det är nödvändigt att samrådet får en fast organisation och en mer stringent uppbyggnad. Det är självklart att arbetet måste inriktas på ekonomiska frågor och avse såväl ettårs- som flerårsperspektivet. Överenskommelser mellan kommuner och landsting bör följas upp.

Ytterligare ett tiotal kommuner delar också KEU:s uppfattning att samrådet bör avse ekonomiska frågor och även inriktas på flerårsplaneringen. Bl. a. *Örkellunga*, *Lunds*, *Torsby*, *Ludvika* och *Luleå kommuner* anför att en modell för samrådsorganisation mellan landsting och kommuner bör utarbetas av kommunförbundet och landstingsförbundet gemensamt.

Flera kommuner som i och för sig är positiva till ett ökat samråd är dock liksom KEU 76 tveksamma till den av utredningen diskuterade modellen med ett fast organiserat samråd. *Oxelösunds kommun* anser att en gemensam budgetberedning i samverkanssyfte, som integreras i landstingets och kommunernas ordinarie budgetarbete skulle bli för långtgående och ohanterlig. Landstingen och kommunerna har trots allt skilda uppgifter, och kommunerna sinsemellan skilda geografiska områden att svara för. Samverkan mellan kommunstyrelser och förvaltningsutskott måste enligt *Oxelösunds kommun* koncentreras på övergripande frågor och samråd om skatteuttag.

Även *Kristianstads kommun* konstaterar att den föreslagna modellen medför stora praktiska problem. Alla kommuner inom samma län berörs och därmed åtskilliga personer. MBL-frågorna har vidare förkortat den redan tidigare korta handläggningstiden för budgetberedning. Ett genomförande av den föreslagna modellen skulle kräva ytterligare betydande handläggningstid. Enligt kommunens mening kan det föreslagna samrådet inledningsvis begränsas till att landstingens och kommunernas

styrelser gemensamt efter de centrala överläggningarna lämnar direktiv för kommande budgetarbete och därefter utför vissa avstämmningar. *Kungsbacka kommun* avvisar också tanken på en gemensam budgetberedning. Flera kommuner påpekar att samrådet bör utformas så att kommunernas planering och budgetarbete på kort och lång sikt inte försvåras.

Några kommuner, bl. a. *Älvkarleby*, *Gnosjö*, *Trelleborgs*, *Sunne* och *Sandvikens kommuner* anser att samrådet enbart bör vara av informativ karaktär, eftersom det annars lätt kan uppstå tendenser till landstingsstyrning av den primärkommunala budgeteringen, dvs. landstinget skulle kunna få rollen av "överkommun". Även *Bräcke kommun* uttalar farhågor för samverkanssvårigheter mellan primärkommuner och landsting. Erfarenhetsmässigt har landstingen hittills först bestämt sina behov; det som blivit över har kommunerna fått ta. Sjukvård och långvård har varit helt överskuggande problem jämfört med kommunernas åldersvård och barnomsorg. Förutsättningar för en ändring av attityden är minimala. Kommunerna torde liksom hittills få känna sig överkörda.

Ett tiotal kommuner avstyrker en ökad samverkan mellan kommuner och landstingskommuner. *Sundbybergs kommun* anser att ett ökat samråd inte behövs med hänvisning till dels KELP och länsprogram, dels den fungerande politiska demokratin. Enligt *Täby kommun* är det skissade samverkanssystemet mellan primärkommuner och landsting ett ytterligare underkännande av den kommunala självstyrelsen. En överbryggande utgiftsprövning torde inte kunna komma till stånd, då detta förutsätter att endera parten går in på den andres område och prioriterar mot sin egen verksamhet. I Stockholms län torde även de praktiska svårigheterna vara så stora att ett system har små möjligheter att fungera.

Enköpings kommun hävdar att den nu föreslagna utvidgade formen inte torde leda till några konkreta åtgärder utan snarare får betecknas som en tidskrävande procedur som inte fyller något egentligt syfte. Såväl landstingen som kommunerna har möjligheter att studera varandras planerade verksamheter i de långtidsplaner som upprättas. *Gävle kommun* framhåller att konstitutionella förhållanden förhindrar att organisationen skulle bli ett effektivt styrinstrument. Landstingspolitikerna är inte valda för att påverka och ansvara för primärkommunala frågor. Detta ansvar vilar odelat på förtroendemännen i primärkommunerna. Gävle kommun förordar i stället informell samverkan inom närliggande områden.

Huvuddelen av landstingskommunerna ställer sig positiva till ett ökat samråd mellan kommuner och landstingskommuner. Flera landstingskommuner instämmer i att nuvarande samrådsorgan måste ges en större tyngd och att arbetet i högre grad måste inriktas på ekonomiska frågor och avse både ettårs- och flerårsbudgeten.

Östergötlands, Kronobergs, Blekinge, Kristianstads, Hallands och Skaraborgs läns landstingskommuner framhåller att några direktiv om samverkan från exempelvis kommunförbunden inte behöver utfärdas. Det måste få ankomma på resp. landstingskommun och primärkommunerna i länet att själva besluta om en samverkan.

Malmöhus och Örebro läns landstingskommuner påpekar att den av utredningen diskuterade modellen för samverkan torde vara svår att genomföra i län med ett stort antal primärkommuner. Föreligger det dessutom skillnader i politiska majoritetsförhållanden mellan kommunerna kan det uppstå andra samverkansproblem än de rent administrativa. *Uppsala läns landstingskommun* anser att ansvaret för en överbryggande utgiftsprövning i praktiken åligger de politiska partierna i kommuner och landsting. *Kristianstads, Hallands och Skaraborgs läns landstingskommuner* utgår från att det frivilliga samrådet mellan primärkommunerna och landstingskommunerna kan växa fram beroende av den politiska viljan hos de båda kommunformernas representanter. Härvid kan hänsyn tagas till olika regionala intressen och behov.

Några landstingskommuner uttalar viss tveksamhet om möjligheterna att utveckla nuvarande samrådsformer. *Kalmar läns landstingskommun* understryker att det är en mycket komplicerad fråga, i vilken det kan bli svårt att på kort sikt uppnå mera betydande resultat. Den starka tidspressen i budgetarbetet utgör därvid en belastning. Inte heller *Värmlands läns landstingskommun* anser att en samverkan är någon patentlösning på landstingets och kommunernas verksamhets- och finansieringsproblem. *Kopparbergs läns landstingskommun* finner att behovet av gemensamma överläggningar kan täckas inom befintliga organ.

5 Den kommunala avgiftsfinansieringen

Allmänt

Mer än tre fjärdedelar av de ca 150 remissinstanser som har yttrat sig i frågan instämmer i KEU:s synpunkter att det är svårt att kraftigt förstärka de kommunala inkomsterna genom att öka avgifterna. Bl. a. *Svenska kommunförbundet* instämmer i denna generella slutsats. Även *Landstingsförbundet* delar KEU:s uppfattning att avgifterna är marginala som finansieringskälla för landstingen.

Ett tjugotal kommuner anser att avgifterna måste anpassas bättre till kostnadsutvecklingen. *Föreningen Sveriges kommunalekonomer* anser att det har visat sig svårt att få beslut om avgiftshöjningar, även sådana som avser anpassning till penningvärdet. Avgiftsandelen har därför sannolikt en sjunkande tendens, vilket bör uppmärksammas. Eventuell avgiftsfinansiering av kommunala verksamheter, som hittills varit helt skattefinansierade, kan möjligen åstadkommas genom centrala övervä-

ganden och rekommendationer. *Svenska kommunförbundet* har gjort en undersökning som visar att kommunerna under de senaste åren inte kunnat förutse de snabba kostnadsökningarna och därför inte helt kunnat kompensera sig genom avgiftshöjningar.

Vänersborgs kommun är angelägen att betona, att avgifterna kontinuerligt bör anpassas till kostnadsutvecklingen. Vidare förutsätter kommunen att den i skatteutjämningsbidraget invägda va-kostnadskompensationen inte förändrar kommunernas möjligheter att självfinansiera verksamheten (varken ur policy- eller kommunalrättslig synpunkt).

Täby kommun anser att det bör slås fast att om resp. kommun kan få många små inkomstförstärkningar kan detta bli en inte föraktlig total förstärkning. Den kommunala avgiftspolitikerna är emellertid alltför traditionsbunden vilket en annan attityd från utredningens sida skulle ha kunnat bidra till att bryta. Sålunda är det utan "draghjälp" från statsmakternas sida hart när omöjligt att diskutera avgiftsfinansiering av nya områden, som av tradition varit gratis, exempelvis inom det kulturella området. Vidare är t. o. m. naturliga kostnadsanpassande höjningar svåra att genomföra, varför avgiftsandelen på vissa områden visar en sjunkande tendens. Utrymmet för en successivt höjd avgiftsnivå är därför betydande på åtskilliga områden utan besvärande sociala konsekvenser.

Linköpings kommun anser liksom KEU 76 att avgifterna bör justeras i takt med index. Så sker i flera fall inte i dagsläget. Det borde därför finnas utrymme för en diskussion om att återställa taxorna till den reala nivå de tidigare hade. Vidare anser Linköpings kommun att om de kommunala taxorna även i fortsättningen skall vara inkomstgraderade kan uppenbara förenklingar ske om kommunerna tillåts hämta uppgifter från försäkringskassornas inkomstregister.

De flesta landstingskommuner som yttrat sig anser att avgifterna snabbare bör anpassas till den allmänna prisnivån.

RRV anser att KEU 76 i huvudsak har förbigått avgiftsbeläggnings styreffekter (inverkan på utnyttjandet) och effekter på inkomstfördelningen. För vissa områden gäller att avgiftsbeläggning medför icke önskvärda styreffekter eller icke önskvärda effekter på inkomstfördelningen samtidigt som den resulterar i en önskvärd kommunalekonomisk effekt. Om frågan om ökad avgiftsbeläggning av kommunal verksamhet övervägs vidare är det enligt RRV:s mening angeläget att styreffekterna av avgifter inom olika kommunala områden studeras. RRV vill i detta sammanhang påpeka att den kommunalekonomiska effekten av höjda avgifter inte alltid är lika stor som intäktsökningen i den avgiftsbelagda verksamheten. Vissa avgifter skall även erläggas av andra kommunala organ. I andra fall kan skatteintäkterna påverkas.

Svenska arbetsgivarförbundet och *Sveriges industriförbund* anser att avgifter som finansieringskälla bör övervägas i större utsträckning. Av-

gifter skulle kunna användas i högre grad såväl inom sjukvården, barnomsorgen som undervisningen.

Länsstyrelsen i Uppsala län delar KEU:s uppfattning men anser det angeläget med fördjupade studier av vilka möjligheter det finns till nya eller ändrade avgifter inom olika områden. Även om avgiftsfinansieringen totalt sett är marginell så har den betydelse i den kostnadsjakt som måste ske i en effektiv förvaltning. Avgiftssystemet har också som utredningen påpekar en styrande effekt på efterfrågan av kommunala tjänster.

Täby kommun anser att utredningens synpunkt om att avgiftsnivån kan påverka efterfrågan bör i framtiden i högre grad tjäna som vägledning vid avgiftssättning. Denna taxefilosofi kan också användas i syfte att fastlägga vilken standardnivå, som en kommunal verksamhet bör ges, dvs. medborgarna ges möjlighet att värdera på ett annat sätt än som sker i nuläget mellan olika kvaliteter på en verksamhet.

Hallstahammars kommun anser att KEU:s slutsats säkerligen är riktigt utifrån en traditionell bedömning. Emellertid framhåller kommunen att det utan tvekan är så att avgiftsfinansiering efter självkostnadsprincipen just skulle utgöra ett utomordentligt kriterium på den yttre effektiviteten i kommunens produktion av tjänster. Medan självkostnadsfinansierade tjänster skulle bidra till möjligheten att tolka graden av behovstillfredsställelse, leder det avgiftsfria eller lågtaxebestämda utbudet till en obegränsad efterfrågan, som långt ifrån alltid utgör bevis för en hög behovstillfredsställelse. Ett på basis av självkostnadsprincipen utvecklat avgiftssystem skulle ge goda fingervisningar om vad medborgarna anser vara mest värdefullt och därigenom tjäna som vägledning vid prioritering av verksamheter. För den skull varken behöver eller bör de sociala värderingarna i sammanhanget utelämnas. Ett dylikt okonventionellt synsätt på avgiftsfinansieringen skulle öppna möjligheter för en rad intressanta resonemang, som nu saknas i utredningen, och de ekonomiska konsekvenserna genom en praktisk tillämpning skulle icke bli så obetydliga som nu är fallet när det gäller icke affärsdrivande verksamheter.

Göteborgs kommun anser att KEU 76 har tagit alltför lätt på denna fråga. Även om man inte kan påräkna "kraftigt förstärkta inkomster" totalt sett, måste avgiftsfinansieringen betraktas som en angelägen fråga. Det hade varit av värde om man i större omfattning försökt utreda avgiftssättningens betydelse exempelvis för efterfrågan på kommunens tjänster och därmed för olika invånargrupperns möjligheter att utnyttja den kommunala servicen. Avgiftssättningen som ett hjälpmedel till bedömning av kommuninvånarnas preferenser behöver också belysas. Utredningens alltför ensidiga inriktning på finansieringsaspekten undanskymmer det faktum att avgifterna spelar en viktig styrande roll för såväl inriktningen som den totala omfattningen av den kommunala konsumtionen.

Strömstads kommun anser att ökad uppmärksamhet bör ägnas möjligheterna till avgiftsfinansiering inte minst för att dämpa den efterfrågan på servicen som ej beror på ett verkligt behov. *Lantbrukarnas riksförbund (LRF)* påpekar också att fördelen med en ökad avgiftsfinansiering inte i första hand är ökad täckning för kostnaderna utan att avgifterna visar i vilken utsträckning kommuninvånarna är beredda att betala för olika former av verksamhet vilket kan tänkas verka återhållande på efterfrågan. All erfarenhet visar nämligen, att först när priset på en tjänst eller vara blir känt, kan man få en realistisk diskussion kring prioriteringsfrågorna.

Malmö kommun framhåller att inom många verksamhetsområden måste de sociala effekterna av en taxehöjning ges större tyngd än de rent finansiella.

Torsby kommun delar KEU:s uppfattning att avgifternas nivå och konstruktion kan påverka efterfrågan på olika kommunala tjänster bl. a. barnomsorg. Att ha så höga avgifter att man utesluter de från dessa kommunala tjänster som ur ekonomisk synpunkt är i störst behov av tjänsterna, är icke förenligt med de allmänna jämlikhets- och likställighetsprinciper, som skall prägla den kommunala verksamheten.

Västerås kommun betonar att förstärkningar av ekonomin är möjliga inom flera områden om nuvarande tolkning av jämställdhetsreglerna olika kommuninvånare emellan förändras. Om större vikt fästs vid principen betalning efter vad tjänsten kostar än att alla ska betala lika vinnns kanske inte kraftigt förstärkta intäkter för kommunen, men kanske av större betydelse, minskade kostnader genom att den enskilda individen väljer billigare alternativ.

Sollentuna kommun anser att självkostnadsprincipen bör frångås så att kommunerna har möjligheter att ta ut avgifter utifrån företagsekonomiska och samhällsekonomiska principer, även om det då ger ett visst överskott. Vad som däremot bör undvikas är givetvis att för höga avgifter tas ut enbart på grund av en monopolsituation. Sollentuna kommun konstaterar vidare att gatubyggnadskostnadsbestämmelser finns i en ålderstigen byggnadslagstiftning, som är otymplig och klart otillfredsställande i dagens situation. Förhållandet är att kommunerna får göra mycket omfattande investeringar som i stor utsträckning kan täckas med avgifter men som nu måste betalas med skattemedel. Dessa investeringar kommer fastighetsägarna till godo genom värdestegring.

Norrköpings kommun delar KEU:s uppfattning att en ökad avgiftsfinansiering inte är någon lösning på problemen i den kommunala ekonomin. Kommunen finner KEU:s ställningstagande särskilt tillfredsställande med tanke på att andra utredningar, t. ex. 1969 års vägutredning och gatukostnadsutredningen, vill lägga på kommunerna ökade uppgifter och då förutsätter avgiftsfinansiering.

Kristianstads kommun framhåller att inom miljöområdet bl. a. vatten

och avlopp och renhållningsverksamhet nuvarande lagstiftning ställer synnerligen omfattande krav på kommunala investeringars omfattning. Dessa investeringars storlek varierar kraftigt beroende på t. ex. de fysiska förutsättningarna för lokalisering av bl. a. reningsverk och avfallsbehandlingsanläggningar. Sådana förutsättningar kan leda till att det är orealistiskt att tillämpa självkostnadsprincipen i avgiftssättning även inom s. k. affärsdrivande verksamhet.

Sunne kommun konstaterar att det finns betydande geografiska variationer i avgiftsfinansieringen. Expansiva kommuner i attraktiva lägen har helt andra möjligheter att nå full kostnadstäckning inom de tekniska verken, än vad de flesta glesbygdskommuner har. *Täby kommun* menar också att det inte är möjligt för glesbygdskommuner med många små vatten- och avloppsverk att ta ut full kostnadstäckning för dessa anläggningar. Ytterligare ett tiotal kommuner och fem länsstyrelser anser det svårt för glesbygdskommuner att ta ut full kostnadstäckning vid de tekniska verken.

Lidingö, Nacka och Solna kommuner framhåller att kommunala taxor och avgifter i princip inte bör fastställas av statliga myndigheter.

Gävle kommun anser att den specialreglering av vissa kommunala taxeområden som finns i t. ex. hamntaxekungörelsen enligt kommunstyrelsens uppfattning snarast bör borttas. Den konkurrenssituation som råder hamnarna emellan har medfört att avgifterna styrs av marknaden. Underställningen av hamntaxebesluten upplevs därför enbart som administrativt krångel. Vidare anser Gävle kommun att den statliga priskontrollen med anmälningsskyldighet för kommunala avgiftshöjningar som nyligen införts enligt kommunens mycket bestämda uppfattning snarast bör upphöra. Eftersom kommunerna enligt gällande lagstiftning inte får ta ut avgifter som motsvarar mer än självkostnaden för verksamheten och alltså inte kan betinga sig vinst saknas bärande skäl för en statlig priskontroll. Priskontrollen av kommunala taxor medför dessutom en onödigt ökad byråkrati. Effekterna av en vägrad höjning av en kommunal taxa blir nämligen en motsvarande skattehöjning. Priskontrollen innebär alltså att ett statlig kontrollorgan har ålagts att avgöra om kommunala utgifter skall finansieras med avgifter eller skatter, samtidigt som man från regeringshåll uttalat sig för ökad avgiftsfinansiering av kommunal verksamhet.

Linköpings kommun ifrågasätter också varför kommunerna inte själva får fastställa sina taxor. Kollektivtrafikens taxor fastställs av länsstyrelsen men kommunens taxepolitik är ju en del av den totala trafikpolitiken inom kommunen — en politik som styrs av andra värderingar än de rent finansiella aspekterna på taxesättningen.

Bussbidragsnämnden delar KEU:s uppfattning att inte enbart kostnadsutvecklingen i kollektivtrafiken bör styra avgifternas storlek utan att ett flertal andra faktorer måste beaktas.

Svenska Busstrafikförbundet anser att finansiering av en utbyggd kollektivtrafik kan ske dels genom avgiftsfinansiering, dels genom skattefinansiering, kombinationer kan också förekomma. För att få en så rättvis fördelning som möjligt bör en central trafikplaneringsmyndighet inrättas. Planeringsmyndigheten bör ges mandat att ta fram underlagsmaterial till de faktorer som måste beaktas vid avgiftssättningen, t. ex. beräkna efterfrågebortfall vid taxehöjningar, fördelningspolitiska effekter, söka klargöra de faktorer samt den betydelse som avgör avvägningen mellan kollektiv och privat trafik etc. Ett sådant underlagsmaterial skulle vara av stor hjälp vid kommande överläggningar mellan primärkommun, landstingskommun, trafikutövare och staten.

Länsstyrelserna i Stockholms och Värmlands län anser liksom KEU 76 att inte enbart kostnadsutvecklingen skall få styra avgiftsuttaget. Effekten på efterfrågan liksom avvägningen mellan kollektiv och privat trafik måste också beaktas. Länsstyrelsen i Stockholms län framhåller att från trafikpolitisk synpunkt är det angeläget att kollektivtrafiktaxan hålles på en låg nivå, då erfarenheterna visar, att resenärerna annars i ökad utsträckning väljer privatbilen som kommunikationsmedel. Från resurs-synpunkt synes dock vissa höjningar vara nödvändiga om trafikstandarden skall kunna förbättras vilket ger kollektivtrafiken en ökad konkurrenskraft.

Differentierade avgifter för fritidshus

Länsstyrelserna i Kronobergs, Göteborgs och Bohus samt Jämtlands län delar KEU:s uppfattning. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att starka skäl talar för en lagändring och framhåller att avgifts-differentiering har särskild betydelse för flera kommuner i länet. Länsstyrelsen i Jämtlands län konstaterar att kommunerna i länet helt skulle kompenseras för kostnaderna för vatten och avlopp m. m. för fritidsfastigheter om den av utredningen föreslagna differentieringen genomförs.

Även *Svenska kommunförbundet* delar KEU:s uppfattning. Förbundet anser det motiverat att frågan utreds i särskild ordning och påpekar att om kommunerna ges möjlighet att differentiera avgifterna påverkas behovet av bidrag för fritidshusen vid skatteutjämningen. *LRF* anser att det finns anledning att undersöka möjligheterna för en differentiering av avgifterna avseende fritidsfastigheter i glesbygd.

Ett tjugotal kommuner, framför allt kommuner med stor fritidsbebyggelse, instämmer också i KEU:s förslag. *Norrtälje kommun* konstaterar att antalet permanenta bostäder är omkring 16 000 i kommunen medan antalet fritidsbostäder uppgår till drygt 26 000. Detta förhållande gör det mycket väsentligt för Norrtälje kommun med en lagändring som möjliggör differentierade avgifter. Syftet med en sådan lagändring skulle vara att göra det möjligt för en kommun att i en större eller mindre utsträckning skattefinansiera de kostnader som belöper på de permanent-

boende samtidigt som full avgift tas ut av de fritidsboende. Eftersom självkostnadsprincipen kvarstår oförändrad så bör den föreslagna lagändringen inte innebära några risker för missbruk. Även *Höganäs kommun* finner utredningens förslag angeläget, inte minst därför, att om möjligheter till full kostnadstäckning genom brukningstaxan funnes, förutsättningar skulle skapas för en angelägen utbyggnad av va-anläggningar i områden som saknar sådana i dag.

Sotenäs kommun understryker vikten av att den föreslagna lagändringen skyndsamt kommer till stånd. Kommuner av Sotenäs karaktär får vidkännas stora kostnader för fritidsboende. Kostnader som till mycket ringa del kan kompenseras genom avgifter och där bl. a. va-lag och renhållningslag är hindrande för ett rättvist avgiftsuttag. En lagändring skulle innebära ett rättvist inslag i utjämningen mellan kommunerna. Sotenäs kommun konstaterar emellertid att även med en sådan lagändring kvarstår kostnader för fritidsbebyggelsen som inte kan avgiftsfinansieras, t. ex. gator, vägar och parker. *Ragunda kommun* framhåller att glesbygdskommunernas höga kostnader per fastighet för vatten, avlopp och renhållning omöjliggör full kostnadstäckning i form av avgifter. Det är motbjudande, att lagen då skall tvinga glesbygdens skattebetalare att subventionera fritidshus. En lagändring som möjliggör differentierade avgifter bör enligt *Ragunda kommun* absolut komma till stånd.

Flera remissinstanser hävdar att frågan bör utredas ytterligare. Enligt *statens planverk* bör detta lämpligen göras av fritidsboendeutredningen. Även *Gotlands kommun* och *länsstyrelsen i Blekinge län* förordar att frågan utreds. Enligt länsstyrelsen i Blekinge län bör därvid övervägas om finansieringen av kommunala kostnader för fritidsbebyggelsen bör ske genom differentierat avgiftsuttag eller genom fastighetsbeskattningen. Liknande synpunkter framförs av *Söderkommunerna i Stockholms län*.

Enligt *RRV* bör, med hänsyn till att avgifter motsvarande full kostnadstäckning har positiva styreffekter, full kostnadstäckning eftersträvas. Subventionerade va-kostnader m. m. för permanentboende i glesbygd bör ges i andra former. *RRV* anser inte att en lagändring är motiverad.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att undantag från likställighetsprincipen inte torde ge någon större inkomstförstärkning för länets kommuner. Fritidsfastigheterna är endast undantagsvis anslutna till vånäten och vad gäller sophämtningen råder redan en hög kostnadstäckningsgrad.

Differentierade avgifter inom långtidsvården

Svenska kommunförbundet anser i likhet med utredningen att likartade villkor för avgiftsdifferentiering bör gälla vid ålderdomshem och långtidsvård.

Landstingsförbundet framhåller att det är viktigt att snarast möjligt få ett ställningstagande och påpekar att en differentiering skall prövas inom socialdepartementet efter samråd med landstingsförbundet enligt överenskommelsen om vårdavgifterna åren 1978—1979.

Länsstyrelsen i Stockholms län och *Gotlands kommun* tillstyrker KEU:s förslag. Inte heller *länsstyrelsen i Norrbottens län* har någon erinran mot förslaget förutsatt att patienterna garanteras rimliga belopp för personliga levnadsomkostnader. Differentierade avgifter även i långtidsvården innebär också att lämpligaste vårdform — ålderdomshem eller långtidssjukvård — kan aktualiseras mer flexibelt, utan ekonomiska sidoblickar på den enskildes ekonomi.

Flertalet landstingskommuner delar KEU:s uppfattning att en differentiering bör prövas. Enligt *Malmöhus läns landstingskommun* är det inte en eventuell intäktsökning som bör vara det huvudsakliga motivet för en avgiftsändring utan att enhetliga avgiftsregler införes för ålderdomshem och långtidsvård. Detta är önskvärt framför allt ur rättvisesynpunkt för de enskilda individerna, men bör även underlätta överföringen av patienter mellan långtidsvård och primärkommunal äldrevård. Liknande synpunkter framförs av flera av de övriga landstingskommunerna.

Kopparbergs läns landstingskommun instämmer inte i KEU:s förslag utan hävdar att den bästa lösningen för de utförsäkrade finns inom sjukförsäkringens ram. Differentierade avgifter ger ett obetydligt tillskott inkomstmässigt och förorsakar en betydande administration. Dessutom kommer det att visa sig svårt att skapa rättvisa mellan olika inkomstlägen.

Enligt *Östergötlands läns landstingskommun* är det mycket svårt och dessutom olämpligt att med avgifter påverka efterfrågan på vård och på så sätt styra utvecklingen. En översyn av avgiftssystemet bör behandla hela problemkomplexet med patient- och vårdavgifter i öppen och slutten vård och ersättningen från försäkringskassan.

6 Förenklad beräkning av det kommunala skatteunderlaget

Förslaget tillstyrks allmänt, bl. a. av *kammarrätten i Stockholm*, *RRV*, *riksskatteverket (RSV)*, *Svenska kommunförbundet*, *Landstingsförbundet*, *Svenska kommunförbundets åtta sydsvenska länsavdelningar*, *TCO*, *Föreningen Sveriges Kommunalekonomer* och *kristen demokratisk samling*.

RSV konstaterar att gällande regler för beräkning av kommunernas skatteunderlag och compensation till följd av 1974 års skattereform är mycket komplicerade. Utöver taxeringen till kommunal inkomstskatt sker två "skuggtaxeringar", där man med hjälp av dator räknar ut vad

den beskattningsbara inkomsten skulle ha blivit för varje skattskyldig, dels om sjukpenning m. m. inte beskattats, dels om regelsystemet vid 1975 års taxering för grundavdrag, avdrag för sjukförsäkringsavgift och extra avdrag för folkpensionärer skulle ha gällt fortfarande. Gällande regler har betydande nackdelar. De är administrativt betungande och kommunerna har inte någon reell möjlighet att kontrollera skatteunderlaget. RSV anser därför att den förenklade beräkningen bör genomföras snarast.

RRV finner att den föreslagna förenklingen är angelägen. Administrativa fördelar torde vinnas. Enligt RRV bör staten dock inte förlora på ett utbyte av penningströmmarna. Reglering bör ske via andra statsbidrag eller via skatteutjämningen. RRV pekar på att den föreslagna förändringen av skatteunderlagsberäkningen innebär att eventuella framtida förbättringar av sjukförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen m. m. automatiskt kommer att öka kommunernas inkomster. Enligt RRV:s uppfattning bör effekterna härav beaktas vid framtida överläggningar mellan regeringen och kommunförbunden.

Svenska kommunförbundet framhåller att vad som påförs i kommunalskatt självfallet bör tillfalla kommunerna och inte staten. KEU:s förslag innebär att nästan alla kommuner får ett tillskott av skatteunderlag. Därutöver uppnås en betydande förenkling och rationalisering i taxeringsförfarandet. Omläggningen är också administrativt enkel att genomföra.

Enligt Landstingsförbundet innebär omläggningen en klar förenkling av de "snåriga" regler för beräkning av skatteunderlaget, som gäller i dag. Det är också principiellt viktigt, att den kommunala sektorn får behålla sitt skatteunderlag för egen del. Reformen bör genomföras snarast möjligt. Förbundet hävdar dock att en eventuell kvittning mot det generella och det särskilda bidraget (720+122 milj. kr.) bör tas upp i överläggningar mellan regeringen och företrädare för kommuner och landsting. Dessa senare bidrag har ingen anknytning till frågan om ett "rent" skattesystem. De ingår i förslaget enbart för att underlätta statens finansiering av omläggningen. Landstingsförbundet väcker också som ett alternativ tanken på att skatteunderlaget från beskattade förmåner kvittas mot skatteunderlaget från juridiska personer.

De 18 länsstyrelser som uttalar sig om KEU:s förslag tillstyrker också. Länsstyrelsen i Stockholms län konstaterar att reformen innebär en angelägen förenkling och rationalisering av länsstyrelsens arbete. Länsstyrelsen i Malmöhus län påpekar att förutom förenklingar för länsstyrelsen underlättar förslaget kommunernas ekonomiska långtidsplanering. Länsstyrelserna i Skaraborgs och Norrbottens län framhåller att för den händelse effekterna av KEU:s förslag skulle bli klart negativa för någon kommun, bör förhållandet beaktas vid fördelningen av extra skatteutjämningsbidrag.

Det helt dominerande antalet kommuner tillstyrker också KEU:s förslag. Sex kommuner, *Kinda*, *Ängelholms*, *Lunds*, *Tanums*, *Lerums* och *Vara kommuner*, anför emellertid att de kommer att förlora på omläggningen. Tanums kommun motsätter sig på det bestämdaste ett genomförande av förslaget såvida inte kompensation erhålles på annat sätt. Även de övriga kommunerna som drabbas negativt förutsätter att kompensation skall utgå, exempelvis i form av extra skatteutjämningsbidrag.

Nybro kommun anser att omläggningen skulle vara en klar fördel ur beräkningssynpunkt. Ur inkomstförstärkningssynpunkt för kommunerna är metoden mera tveksam. För Nybro kommun ger det endast marginella förändringar. Detta kan aktualisera krav på kompensation i extra bidrag jämfört med de kommuner som tjänar avsevärt på föreslagen beräkningsgrund.

Göteborgs kommun instämmer i att beskattade förmåner bör räknas in i det kommunala skatteunderlaget. Däremot finner man inte kopplingen till att slopa vissa allmänna kompensationsbidrag logiskt motiverad. Liknande synpunkter förs fram av *Filipstads kommun*. Man hävdar att nu gällande konstruktion beträffande de skattepliktiga förmånerna måste anses vara av provisorisk karaktär och strida mot tidigare vedertagna beräkningsgrunder för skatteunderlaget, medan däremot skattebortfallsbidragen är en direkt följd av åtgärder, som påverkat skatteunderlaget. Dylika bidrag har förekommit tidigare och kan således sägas ha vunnit hävd. Enligt *Eslövs kommun* bör den kommunala skatt som invånarna erlägger rimligtvis i sin helhet tillfalla kommunerna, varför en omläggning i denna del omedelbart bör göras. Kompensation till kommunerna för bortfallet skatteunderlag på grund av skattereformer är en helt annan sak och bör icke sammanblandas med den kommunal-skatt, som de skattskyldiga i verkligheten erlägger.

Norbergs kommun är tveksam till utredningens förslag om att det generella bidraget enligt senare års överenskommelser mellan regeringen och kommunförbunden inte skall förnyas. Förhandlingar mellan dessa parter för överenskommelser i finansieringsfrågor torde även i fortsättningen bli nödvändiga. Även *Oxelösunds kommun* anför att ett slopande av det generella bidraget bör vara beroende av den totala kommunal-ekonomiska situationen. *Falkenbergs kommun* kan acceptera att det generella bidraget slopas endast om skatteutjämningsbidraget samtidigt förbättras väsentligt.

Samtliga 22 landstingskommuner som uttalar sig om KEU:s förslag tillstyrker. *Södermanlands läns landstingskommun* framhåller omläggningens stora betydelse, eftersom kommuner och landsting annars riskerar att förlora en allt större del av skatteunderlaget på grund av t. ex. den utökade föräldraledigheten. *Hallands*, *Skaraborgs* och *Västerbottens läns landstingskommuner* tillstyrker under förutsättning att förslaget genomförs i ett sammanhang. Västerbottens läns landstingskom-

mun konstaterar att en uppdelning av genomförandet så att skattebortfallsbidragen först slopas och sjukförsäkringsförmåner m. m. tillförs det kommunala skatteunderlaget i en obestämd framtid inte är tilltalande.

Östergötlands läns landstingskommun anser att KEU:s förslag är mera elegant än om exempelvis det generella och det särskilda bidraget skulle behållas, medan endast viss del av sjukförsäkringsförmånerna m. m. skulle tillföras det kommunala skatteunderlaget. *Västmanlands läns landstingskommun* ställer sig däremot avvisande till förslaget om att det generella bidraget enligt senare års överenskommelser mellan regeringen och kommunförbunden inte skall förnyas. Rent principiellt torde det kunna anföras att det är felaktigt att kombinera en bidragsfråga av sådan särart med en skatteunderlagsreform. Allt tyder på att tätare kontakter mellan regeringen och kommunförbunden måste tas i förhandlingar för överenskommelser i finansiella frågor. Prövning av generellt bidrag bör ske i samband därmed och anpassas efter det aktuella ekonomiska läget.

Västerbottens läns landstingskommun påpekar att det inte klart framgår hur KEU 76 tänkt sig lösa avräkningsförfarandet mellan stat och kommun. Framför allt under de två första genomförandeåren är det av betydelse för landstingen vilken modell som väljs för slutreglering av förskotten enligt 1970 och 1974 års skattereformer samt vilket avräkningsförfarande som väljs för det tillförda skatteunderlaget från de skattepliktiga sjukförsäkringsförmånerna m. m.

7 Beskattning av juridiska personer

RRV förordar att endast garantiskatteunderlaget för de juridiska personernas fastigheter återförs till kommunerna. Kommunerna utanför skatteutjämningssystemet skulle i övrigt inte tillföras skatteunderlag som kompensation för omläggningen. Enligt *RRV* skulle företagsbeskattningen därmed utnyttjas för att finansiera andra av KEU 76 föreslagna reformer. De kommuner som kraftigt skulle komma att förlora på en sådan omläggning av företagsbeskattningen hänvisas av *RRV* till extra skatteutjämningsbidrag. *RRV* pekar på två nackdelar med KEU:s förslag till återföring av medel till kommunerna. För det första kommer flera kommuner med hög egen skattekraft att få ett ökat skatteunderlag från juridiska personer, vilket inte är ägnat att minska den kommunala utgiftsexpansionen. För det andra kommer vid en enhetlig skattesats (55 %) den statliga delen av företagsskatten successivt att minska, om den kommunala utdebiteringen fortsätter att öka.

Även *skatteutjämningsnämnden* anser att endast garantiskatteunderlaget bör återföras till kommunerna vid en omläggning av företagsbeskatt-

ningen. Nämnden konstaterar att KEU:s förslag till återföring av medel ger mycket olika utfall för de kommuner som ligger utanför skatteutjämningen. För några kommuner med mycket högt skatteunderlag men med ringa företagsinkomster skulle förslaget leda till en ökning av skatteunderlaget bl. a. för välställda kommuner som Danderyd och Täby. Det avgörande skälet mot KEU:s förslag är emellertid inte de oegentliga höjningarna av vissa välställda kommuners skatteunderlag utan väsentligen att förslaget skulle innebära en framtida låsning av skatteunderlag till hela gruppen kommuner med egen hög skattekraft.

Skatteutjämningsnämnden konstaterar att vissa kommuner skulle drabbas mycket hårt av bortfallet av företagsinkomster, varför generösa övergångsersättningar skulle krävas. Anpassningsperioden bör enligt nämnden inte understiga tio år. Övergångsersättningarna kan i utgångsläget lämpligen grundas på kommunernas inkomster av företagsbeskattningen under de tre sista åren före reformens genomförande.

Norrbottnens läns landstingskommun tillstyrker den av KEU 76 föreslagna principen för återföring av skatteunderlaget från juridiska personer. Landstinget pekar emellertid på att den mest långtgående förändringen av fördelningen av skatteinkomsterna från juridiska personer skulle uppkomma om skatteunderlaget i sin helhet tillfördes skatteutjämningen. Ur regionalpolitisk synpunkt vore denna princip att föredra. *I reservation (c + fp + m) till yttrandet från Västernorrlands läns landstingskommun* hävdas också att de ökade inkomster som staten får genom omläggningen bör fördelas till kommunerna i enlighet med de principer som gäller för skatteutjämningen i övrigt. Ändringen bör ge positiva effekter för lokaliserings- och regionalpolitiken samt dessutom möjlighet att ge företagsbeskattningen en klart regionalpolitisk inriktning.

Boxholms och Norrköpings kommuner föreslår att skatteinkomsterna från de juridiska personerna i sin helhet tillförs skatteutjämningen. Boxholms kommun gör dock undantag för garantiskatten. För att minska de negativa effekterna för de kommuner som direkt drabbas bör kompensation utgå övergångsvis under högst fem år. Enligt Norrköpings kommun bör målet för ett rättvist skatteutjämningsystem vara att samtliga kommuner omfattas av systemet. Om skatteinkomsterna från juridiska personer tillförs skatteutjämningen kan denna målsättning uppfyllas snabbare. Norrköpings kommun tror inte att kommunerna blir mindre angelägna att skapa goda livsbetingelser för näringslivet om detta förslag genomförs, eftersom sysselsättningsfrågorna väger tungt i den kommunala planeringen och debatten. Även *Kalix kommun* förordar att skatteinkomsterna från de juridiska personerna i sin helhet tillförs skatteutjämningen.

I övrigt följer remissinstansernas ställningstaganden i denna fråga i stor utsträckning de partilinjier som utformades redan i företagsskatteberedningen och KEU 76.

Majoriteten i Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet tillstyrker KEU:s förslag. Landstingsförbundet anser emellertid att ett alternativ, där skatteunderlaget från beskattade förmåner kvittas mot skatteunderlaget från juridiska personer, bör diskuteras för kommunernas del, innan ett slutligt beslut fattas. Skatteunderlaget från juridiska personer (exkl. garantiskatteunderlaget) är totalt sett ungefär lika stort som skatteunderlaget från beskattade förmåner. Även fördelningen mellan landstingen är relativt lika. En kvittning av skatteunderlagen har bl. a. den fördelen att kommuner och landsting även efter omläggningen kommer att kunna förfoga över ett skatteunderlag, som är minst lika stort som det nuvarande.

Kristen demokratisk samling (kds) tillstyrker KEU:s förslag. Föreningen Sveriges Kommunalekonomer anser det vara en fördel om skattesatsen för juridiska personer blir densamma i hela landet. Företagen kan då lokalisera sin verksamhet mera oberoende av skatten i resp. kommuner. Föreningen konstaterar att ur administrativ synpunkt torde företagsskatteberedningens förslag medföra väsentliga fördelar, eftersom man därigenom skulle undvika särskild längdföring kommunvis och dessutom slippa att använda två skilda skattesatser i varje enskild kommun. Föreningen avstår ifrån att ta ställning till hur skatteunderlaget från de juridiska personerna skall återföras till kommunerna.

Nio länsstyrelser uttalar sig också för KEU:s förslag. Länsstyrelsen i Skaraborgs län anför att en enhetlig beskattning av juridiska personer innebär betydande rationaliseringar vid beskattningen. Förslaget har dessutom, åtminstone på sikt, klar regionalpolitisk betydelse och även betydelse ur allmän ekonomisk synpunkt. Genom att skatten inte görs beroende av variationer i den kommunala utdebiteringen får väsentliga faktorer som tillgång till arbetskraft m. m. ökad betydelse vid företagens val av lokaliseringsort.

Länsstyrelsen i Södermanlands län anser att betydande fördelar såväl från företagsekonomisk som taxeringsteknisk synpunkt torde uppnås genom den föreslagna omläggningen. En förutsättning för genomförande härav är dock att övergångstiden blir minst tio år. Vidare bör det enligt länsstyrelsen undersökas om man inte genom någon kompletterande fördelningsmetod kunde mildra verkningarna för de kommuner som skulle förlora på en fördelning enbart efter invånarantal. Länsstyrelsen i Västerbottens län konstaterar att den som har fast egendom i en kommun enligt kommunallagen är medlem i kommunen. Den juridiska personen bör liksom alla andra medlemmar med skatter bidra till att täcka kommunens samlade kostnader och utgifter. De enskilda kommunerna bör därför även fortsättningsvis tillföras garantiskatteunderlaget för bolagens fastighetsinnehav. Övrig återföring till kommunerna bör utformas så att den så nära som möjligt anknyter till nuvarande fördelning. Även länsstyrelsen i Malmöhus län hävdar att en förutsättning för

omläggningen är att de kommuner som drabbas negativt av förslaget kompenseras på lämpligt sätt. Ytterligare bearbetning av utredningens förslag i detta hänseende krävs.

Nio landstingskommuner och ett sextiototal kommuner ställer sig positiva till KEU:s förslag. *Göteborgs och Bohus läns landstingskommun* tillstyrker förslaget även om det principiellt skulle vara riktigare att öka medelskattkraften med motsvarande belopp. Detta skulle dock medföra svåra konsekvenser för vissa kommuner. *Härreda kommun* ansluter sig i princip till KEU:s förslag med hänsyn till de positiva effekterna ur konkurrens- och taxeringssynpunkt. Man förordar dock en försöksperiod på ca fem år, varefter reformen bör omprövas med hänsyn till de effekter omläggningen fått på företagsetableringar etc. Även *Ulricehamns kommun* anser att effekterna av en omläggning måste följas upp.

Några av de kommuner som tillstyrker KEU:s förslag förordar att övergångstiden begränsas till högst fem år. Vissa andra kommuner anser däremot att de kommuner som drabbas negativt av omläggningen måste få ytterligare kompensation utöver KEU:s förslag.

Kammarrätten i Stockholm och *TCO* anser att den kommunala beskattningen av juridiska personer bör bibehållas. Kammarrätten kan inte finna att de administrativa vinster som kan uppnås är av den omfattningen att tillräckliga skäl föreligger för ett ingrepp av detta slag. Enligt *TCO* är reformen som isolerad företeelse riktig. Så länge inte övriga variabler av betydelse för kommunernas inkomster utjämnas på samma genomgripande sätt måste förslaget dock avstyrkas. *TCO* konstaterar att bland de kommuner som påverkas av omläggningen blir följden vid ett oförändrat utdebiteringsbehov att spridning uttryckt i kommunalskatt kommer att öka. För kommuner som redan i dag har låga kommunalskatter möjliggörs ytterligare reduceringar medan kommuner med högre utdebiteringar, för att försäkra sig om en bibehållen inkomst, måste höja sina utdebiteringar. *TCO* avvisar också förslaget om enhetlig skattesats eftersom företagen i likhet med övriga skattskyldiga bör bära sin del av det ekonomiska ansvaret för kommunernas ökade försörjningsbörda. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser också att inkomsterna från de juridiska personerna även i fortsättningen skall räknas in i det kommunala skatteunderlaget. Därigenom skulle kommunerna fortfarande ha ett ekonomiskt motiv för näringslivsfrämjande investeringar i industriområden m. m.

LO ansluter sig till den uppfattning som de socialdemokratiska ledamöterna i företagsskatteberedningen och KEU 76 givit uttryck för i sina reservationer till betänkandena, dvs. en kommunal beskattning av företagen grundad på medelutdebiteringen samt en förenklad kommunal taxering. Denna linje förordas också av *den socialdemokratiska minoriteten i Svenska kommunförbundet* och i *Landstingsförbundet*. Fem länsstyrelser, bl. a. *länsstyrelsen i Stockholms län*, uttalar sig också för att

den kommunala beskattningen av de juridiska personerna bibehålls, men att den i fortsättningen grundas på medelutdebiteringen.

De kommuner som skulle drabbas negativt av KEU:s förslag avstyrker i allmänhet. *Sollentuna kommun* framhåller att mot bakgrund av de kraftiga effekter som uppkommer på kommunernas ekonomi är KEU:s förslag oacceptabelt. Enligt kommunens uppfattning kan det nuvarande systemet i företagsbeskattningshänseende ej betraktas som så administrativt tungt att det motiverar företagsskatteberedningens förslag. Inom ramen för en i princip oförändrad beskattning borde administrativa åtgärder kunna vidtas av sådant slag att man i stora drag kunde behålla det nuvarande systemet.

Det är enligt *Sollentuna kommun* mycket allvarligt att man föreslår en förändring i beskattningen som innebär att kommuner representerande en tredjedel av landets invånarantal får en reduktion av sina skatteinkomster med ca 600 milj. kr. per år. Det är mycket angeläget att dessa kommuner även fortsättningsvis och särskilt i nu rådande ekonomiska läge har incitament att göra kraftfulla insatser för näringslivets utveckling. De kommuner som kommer att drabbas av företagsskatteberedningens förslag är sådana kommuner som gjort aktiva insatser för att skapa förutsättningar för etablering och utveckling av näringslivet. Dessa insatser har inte bara bestått i anskaffning av mark och lokaler för näringslivets behov utan också omfattat en socialt inriktad bostadsproduktion, social service på olika områden m. m. *Sollentuna kommun* konstaterar vidare att en del av de kommuner utanför skatteutjämningsystemet som kommer att vinna på den föreslagna fördelningen av företagens skatteintäkter är sådana kommuner som i första hand utnyttjat sina möjligheter till en bostadsproduktion som gett höga beskattningsbara inkomster från fysiska personer och som i mindre utsträckning gjort aktiva insatser för näringslivets behov på olika områden.

Stockholms kommun påpekar att bedömningen av en omläggning av företagsbeskattningen inte enbart är en fråga om vilket inkomstbortfall som en kommun kan komma att drabbas av. Frågan bör därutöver bedömas med hänsyn till vilka konsekvenser av näringspolitisk eller strukturell art som kan bli följden på något längre sikt. Erfarenhetsmässigt finns ett nära samband mellan kommunernas medvetna strävanden att skapa goda förutsättningar för det egna näringslivets utveckling och de skatteinkomster som detta näringsliv genererar till kommunerna. Om detta samband bryts, finns skäl att förmoda att allvarliga strukturproblem kan uppkomma. Detta gäller särskilt för storstadsregionerna, dvs. Stockholm, Göteborg och Malmö. Risken för sådana problem hänger nära ihop med att dessa regioner bildar näringsgeografiska enheter. Detta förhållande gäller alldeles särskilt Stockholmsregionen, vars näringsliv inte har något samband med den nuvarande administrativa indelningen.

Enligt *Stockholms kommun* har kommunen som arbetsplatscentrum i

regionen ett betydande medansvar för den regionala närings- och sysselsättningspolitiken, bl. a. genom att kommunen måste skapa goda förutsättningar för näringslivets utveckling. En stor andel av regionens förvärvsarbetande befolkning blir också framdeles beroende av arbetsplatser i Stockholms kommun. Invånarna i regionen kommer i stor utsträckning att arbeta i Stockholms kommun, men bo och betala skatt på sina inkomster i annan kommun än Stockholm. Om kommunens rätt att beskatta de juridiska personerna slopas vore det ur snävt kommunalekonomiska perspektiv fördelaktigare för kommunen att satsa på ökad bostadsbebyggelse och därmed ökat invånarantal/skatteunderlag. Även om det kan hävdas att fysiska markresurser för företagsetableringar finns tillgängliga i andra kommuner i regionen, skulle enligt Stockholms kommun en rad problem uppstå om en sådan utveckling tvingades fram.

Även *Malmö kommun* pekar på att man fått påta sig rollen som den kommun som får upprätthålla sysselsättningen i regionen. Malmö kommun har genom aktiva insatser på olika sätt satsat på sitt näringsliv och har därigenom åsamkats stora kostnader för att stärka sysselsättningen. Vissa kommuner i regionen har däremot inriktat sina ansträngningar mer på att skaffa bostäder och inte på att anordna arbetstillfällen åt sina kommuninvånare, eftersom dessa till viss del har sin sysselsättning i Malmö kommun.

Burlövs kommun framhåller att man genom en aktiv näringspolitisk satsning medverkat till att bygga upp ett rikt differentierat näringsliv inom sina gränser. Kommunens service är dimensionerad för ett högsysselsatt samhälle. Kommunen är därför i hög grad beroende av det skatteunderlag som tillskapas av de juridiska personerna för att kunna hålla utdebiteringen av kommunalskatt på en rimlig nivå. En inskränkning av den kommunala beskattningsrätten avseende juridiska personer kan dessutom framkalla bristande intresse för industrietableringar inom den egna kommunen. Det blir främst mindre och medelstora företag, som kan få startsvårigheter.

Göteborgs kommun anser att inkomsterna från de juridiska personerna även i fortsättningen skall räknas in i det kommunala skatteunderlaget. Därigenom skulle kommunerna fortfarande ha ett ekonomiskt motiv för näringslivsfrämjande investeringar i industriområden m. m. Även *Stenungsunds kommun* motsätter sig KEU:s förslag. Antingen måste skattekraftsgarantin för kommunen höjas i väsentlig omfattning eller bör oförändrat system tillämpas beträffande skatteunderlagsberäkning från juridiska personer.

Stockholms läns landstingskommun avstyrker också förslaget om att slopa den kommunala rätten att beskatta de juridiska personerna. I bilaga till yttrandet från regionplane- och näringslivsnämnden konstateras att de kommuner som drabbas negativt av KEU:s förslag har 2,3 miljoner invånare, 1,5 miljoner invånare eller 65 % av dem som förlorar på

omläggningen finns i Stockholms län. Länets invånare förlorar skatteintäkter på i genomsnitt 350 kr./invånare, medan förlusten i övriga för-lustkommuner i genomsnitt uppgår till ca 95 kr./invånare. Av hela lä-nets befolkning finns 62 % i de kommuner som får minskade skattein-täkter (Stockholm, Solna, Sollentuna, Järfälla, Lidingö, Sundbyberg och Nacka) och 9 % i de kommuner som får ökade skatteintäkter (Täby, Danderyd och Huddinge). Inomregionalt blir detta en olycklig omfördelning, eftersom Sollentuna, Sundbyberg och Nacka har högre utdebi-tering än länsgenomsnittet och Danderyd och Täby lägre.

Några av de kommuner som drabbas negativt av KEU:s förslag anser att frågan måste utredas ytterligare. Denna uppfattning framförs av bl. a. *Järfälla, Lidingö, Nacka, Solna* och *Landskrona kommuner*. En-ligt Järfälla kommun finns risk för att kommuner som gjort systema-tiska näringslivssatsningar — ofta medförande stora investeringar — kan komma att missgynnas. Inom Stockholms län kan exempelvis kon-stateras att Järfälla "får betala till" Danderyd och Täby.

Totalt är det ett fyrtiotal kommuner och nio landstingskommuner som avvisar KEU:s förslag. Av dessa förordar drygt två tredjedelar en kommunal beskattning av företagen grundad på medelutdebiteringen. *Perstorps kommun* noterar att skatteinkomsterna från juridiska personer utgör en sporre för den enskilda kommunen att "satsa" på utveckling av "sitt" näringsliv och på olika sätt inom kommunallagens ram stimulera företagsverksamheten. Även *Söderkommunerna i Stockholms län* (för-utom Tyresö kommun) avvisar KEU:s förslag, då detta till en väsentlig del skulle rycka undan resurser för inomregional skatteutjämning i Stockholms län.

Stockholms kommun konstaterar att utfallet för enskilda kommuner, om den kommunala beskattningen av de juridiska personerna skulle grundas på medelutdebiteringen, är beroende av storleken av kommu-nens utdebiteringssats i förhållande till medelutdebiteringen för riket. Effekterna för Stockholmsregionen skulle då bli att kommuner med låg utdebitering, däribland Stockholm, skulle få fördelar, medan de med hög utdebitering får nackdelar.

Flera remissinstanser framför förslag om andra fördelningsgrunder än den av KEU 76 förordade återföringen av skatteunderlaget från de juri-diska personerna efter antalet invånare. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* förordar antalet sysselsatta som fördelningsbas. Med denna fördelningsbas skulle de kommuner som nu utgör stora sysselsättnings-centra med en betydande inpendling drabbas mindre hårt än de gör av utredningens förslag. *I reservationer från bl. a. de borgerliga partierna till yttrandet från länsstyrelsen i Stockholms län* för man fram tanken på att skatteinkomsterna från de allra största företagen fördelas i propor-tion till antalet anställda. Flera kommuner, bl. a. *Stockholms, Malmö* och *Göteborgs kommuner*, aktualiserar också antalet sysselsatta som en

tänkbar fördelningsgrund. *Linköpings kommun* anser att KEU 76 inte tillräckligt beaktat de kostnader kommunerna har för att upplåta industrimark och de följdkostnader på exempelvis transportområdet som följer av detta. Ett alternativ är enligt kommunen att fördelningen baseras på den förvärvsarbetande dagbefolkningen. Denna fördelningsgrund tar hänsyn till att arbetsplatserna medför såväl kapitalutgifter som driftkostnader för kommunerna.

I bilaga till *Uppsala kommuns* yttrande föreslår ekonomikontoret att de skatteinkomster från företagen som faller utanför garantibeloppssgränsen bör fördelas efter den andel av det s. k. förädlingsvärdet som den privata sektorn inom kommunen bidrar med av landets förädlingsvärde.

Mölnads kommun finner KEU:s förslag oacceptabelt. I stället borde skatteunderlaget från de juridiska personerna fördelas efter kommunernas andel av det totala skatteunderlaget för juridiska personer. För att undvika svängningar under enskilda år bör beräkningen göras för exempelvis en femårsperiod.

Skatteutjämningsnämnden anser inte att medelskattekraften, efter ett avskaffande av den kommunala företagsbeskattningen, bör bestämmas med beaktande av de juridiska personernas växlande inkomster. Det synes vara rimligare att "medelskattekraften" för det återstående kommunala skatteunderlaget framdeles räknas upp med en procentsats, som motsvarar storleken av det borttagna kommunala skatteunderlaget vid övergången (förslagsvis efter de tre sista årens genomsnitt) eller att en motsvarande höjning av grundgarantin görs direkt i lagen om skatteutjämningsbidrag.

Riksskatteverket (RSV) och *Svenska kommunförbundet* påpekar att det statliga skatteunderlaget från juridiska personer är lägre än det kommunala beroende på bl. a. reglerna för avdrag för underskott i förvärvskälla och vissa investeringsavdrag. Detta måste beaktas i det fortsatta beredningsarbetet. RSV bekräftar vidare att det är tekniskt möjligt att med dator beräkna det garantiskatteunderlag som skall återföras till den kommun där fastigheten är belägen. Däremot är det problem att beräkna garantibeloppen för de senaste fem åren med fördelning på fysiska och juridiska personer. Dessa uppgifter behövs enligt KEU:s förslag för att finna en jämförelsenorm för kompensationen under en tioårig övergångsperiod till de kommuner som drabbas av förslaget.

Länsstyrelserna i Stockholms och Södermanlands län framhåller att fördelningen av inkomst från juridiska personer på församlingar är ytterst arbetskrävande. Även om kommunalbeskattningen inte avskaffas anser man därför att fördelningen på församlingar bör slopas.

8 Ett reformerat skatteutjämningsystem

8.1 Allmänna synpunkter

De som uttalar sig om formerna för överförande av medel från stat till kommun anser att det statliga stödet i första hand bör utgå som ett allmänt skatteutjämningsbidrag. Hit hör exempelvis *RRV* och *länsstyrelsen i Gävleborgs län*. Med hänsyn till att det kan bli besvärligt att skapa fullständig rättvisa vid skattekraftinplaceringen ifrågasätter dock *Katrineholms kommun* om det inte vore bättre att förbättra de speciella statsbidragen till verksamheter som omfattas av åldersfaktorerna, för att så rättvist som möjligt kunna ta hänsyn till dessa faktorer.

Enligt *Svenska kommunförbundet* innebär förslaget väsentliga förbättringar för flertalet kommuner. Övriga kommuner garanteras oförändrade bidrag. Vissa kompletteringar och förbättringar är dock önskvärda. Detta kan dock inte motivera att de nu föreslagna förbättringarna fördröjs. Även *Landstingsförbundet* är i huvudsak positiv till KEU:s förslag. Enligt förbundets bedömning har utredningen gjort en rimlig avvägning mellan kraven på rättvisa och kraven på enkelhet i systemet.

LO och *SACO/SR* tillstyrker i princip konstruktionen av skatteutjämningsystemet. *TCO* anser däremot inte att systemet kan ligga till grund för den framtida kommunala beskattningen. Målsättningen bör enligt *TCO* vara ett garanterat skatteunderlag som motsvarar det högsta i riket.

Behovet av att staten ekonomiskt stödjer kommuner med svag skattekraft och ogynnsamma förutsättningar i övrigt ifrågasätts inte av någon. Några kommuner anser dock att skatteutjämnningen delvis borde finansieras genom omfördelning av skattekraft mellan kommunerna. Man menar att kommuner med hög skattekraft borde få avstå en del av sin skattekraft till skatteutjämnning. Enligt *RRV* bör man innan beslut fattas om en mer omfattande förändring av skatteutjämningsystemet ytterligare utreda möjligheterna att omfördela kommunernas inkomster, t. ex. genom att från kommuner, som har en ökning i egen skattekraft som ligger väsentligt över genomsnittet för riket, överföra en del av ökningen till skatteutjämningsystemet. *Svenska kommunförbundet* avvisar dock i likhet med KEU 76 en indragning av skattekraft utöver en viss nivå. Enligt förbundet är det dock angeläget att skattekraftskillnaderna på sikt minskas.

Sysselsättningsutredningen uppmärksammar att skatteutjämningsystemet automatiskt får den effekten att olika insatser för att öka skatteunderlaget, t. ex. genom ökad sysselsättning, inte får någon direkt effekt för kommunens ekonomiska situation, eftersom det i första steget endast innebär en förändring av det skatteutjämningsbidrag som kommunen erhåller. När det gäller att stimulera kommunerna att föra en ak-

tiv sysselsättningspolitik kan denna effekt, åtminstone teoretiskt, vara besvärande. Åtgärder för att stimulera sysselsättningen måste därför vara mycket starka för att få effekt. Sysselsättningsutredningen tillstyrker dock den av KEU 76 föreslagna principiella inriktningen av det allmänna skatteutjämnningssystemet.

Skatteutjämningsnämnden tar upp storleken på det ökade skatteutjämningsbidraget och anför att från de synpunkter nämnden har att bedöma finns ingen anledning att göra invändningar mot storleken i och för sig. Storleken på medelsöverföringen är väsentligen en statsfinansiell fråga och tillika ett spörsmål i vad mån denna stora överföring nu är tillräddlig med hänsyn till det av KEU 76 hävdade behovet av största återhållsamhet med kommunernas utgiftsexpansion. Däremot anser nämnden att det inger stora betänkligheter att den föreslagna höjningen av skatteutjämningsanslaget till nästan dubbla beloppet har gett en så överraskande klen skatteutjämnande effekt för att inte säga att den effekten väsentligen missats.

Även *RRV* påtalar att KEU:s totala förslag till ökad resursöverföring inte innebär någon spärr mot fortsatt kommunal utgiftsexpansion. Det föreligger därför risk att resursöverföringen endast kommer att få marginell effekt på kommunalskatternas utveckling. Eftersom skatteunderlaget i de kommuner som står utanför skatteutjämnningen enligt *RRV* sannolikt kommer att öka snabbare än i de kommuner som får del av skatteutjämnningen måste man dessutom räkna med att skatteutjämningsbidraget successivt kommer att öka.

Svenska kommunförbundets åtta sydsvenska länsavdelningar liksom ett femtiotal kommuner framför kritik mot att skatteutjämningsförslaget resulterar i en snabbare procentuell ökning av landstingens än av primärkommunernas skatteunderlag — 6,9 mot 4,3 %. De sydsvenska länsavdelningarna ifrågasätter motiven till denna fördelning mot bakgrunden av dels de förväntningar och anspråk som staten och samhället i övrigt ställer på kommunerna på olika verksamhetsområden och dels det mycket svåra ekonomiska läge som primärkommunerna befinner sig i. KEU:s förslag innebär att man förutsätter att det sker en mycket snabbare kostnadsökning i landstingens verksamhet än i den primärkommunala. Den bedömningen är inte acceptabel. Utvecklingen av landstingens och primärkommunernas fortsatta utbyggnad av service och omvårdnad borde i stället ligga på samma nivå ur kostnadssynpunkt. Utjämnningen inom den offentliga sektorns omsorg om medborgarna kan äventyras om denna prioritering sker utan reservationer.

Kristianstads kommun konstaterar att förutom att landstingen får en högre relativ ökning av skatteunderlaget så berör de slopade speciella statsbidragen framför allt primärkommunerr. Det är en brist att KEU 76 inte närmare belyst motiven för förslagets inriktning i detta avseende. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* och *Kumla kommun* anser också att för-

delningen är felaktig under förutsättning av oförändrad ansvarsfördelning mellan kommuner och landsting. Enligt *Växjö kommun* ter sig KEU:s prioritering av landstingen omotiverad. Denna prioritering av landstingens ekonomi bör ge förutsättningar för att primärkommunerna i första hand får utnyttja tillgängligt utrymme för höjning av kommunalskatten. Liknande synpunkter framförs av *Mjölby kommun*.

Örebro läns landstingskommun finner att utredningens förslag medför en rättvisare fördelning. Som skäl för detta anges att landstingen enligt nuvarande regler endast erhåller 35 % av skatteutjämningsbidragen, trots att primärkommunerna har betydligt större möjligheter än landstingen till avgiftsfinansiering, exempelvis inom den industriella verksamheten. En ökad landstingsandel av skatteutjämningsbidragen motiveras även av att medelutdebiteringen under senare år ökat snabbare för landstingen än för primärkommunerna. Trenden går mot att ca hälften av den totala kommunalskatten kommer att utgöras av landstingsskatt. Även *länsstyrelsen i Örebro län* stödjer KEU:s förslag till fördelning av skatteutjämningsbidrag mellan kommuner och landstingskommuner.

Flera remissinstanser påtalar att reformen inte får någon omedelbar utjämningseffekt på utdebiteringarna, varvid man i sina beräkningar och jämförelser minskat resp. kommuns och landstingskommuns utdebitering med de ökade bidragen.

Skatteutjämningsnämnden visar på detta sätt att spridningen av utdebiteringen ökar — bl. a. ökar antalet kommuner belägna mellan 2—3 kr. under medelutdebiteringen från fyra till inte mindre än 25 kommuner. I södra och mellersta Sverige ger förslaget merendels betydande förskjutningar nedåt i förhållande till medelutdebiteringen. I fem av länen — Södermanlands, Kristianstads, Hallands, Älvsborgs och Skaraborgs län — skulle genom förslaget samtliga kommuner hamna under medelutdebiteringen. I Kronobergs, Blekinge, Örebro och Kopparbergs län faller alla kommuner utom en under medelutdebiteringen. Ett påtagligt undantag är Stockholms län där det stora flertalet kommuner skulle ligga över medelutdebiteringen och inte mindre än åtta kommuner skulle ligga mer än 2 kr. över medelutdebiteringen. Den dåliga utjämningseffekten för Stockholms län torde delvis bero på att KEU 76 helt bortsett från kostnaderna för kollektivtrafiken. Flertalet kommuner i Norrlandslänen kommer genom förslaget att få en kraftig relativ försämring och ligga över medelutdebiteringen. Särskilt Norrbottens och Västerbottens län får genom förslaget vidkännas en förskjutning uppåt i förhållande till medelutdebiteringen.

Även *länsstyrelserna i Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län* framhåller att reformen ökar skillnaderna i utdebitering mellan kommunerna i Norrland och kommunerna i södra och mellersta Sverige. *TCO* konstaterar också att utdebiteringsskillnaderna ökar och finner det oacceptabelt. *RRV* anmärker att utredningens förslag får begränsad effekt på utjämnigen av kommunalskatterna.

Enligt *Svenska kommunförbundet* beror den ökade spännvidden i utdebiteringssatserna bl. a. på att kommuner med en ogynnsam struktur, som valt en låg standard i stället för en relativt hög utdebitering, får kompensation för den ogynnsamma strukturen när utredningens förslag genomförs. I den mån en del av bidraget används till standardhöjning minskar spännvidden. *Svenska kommunförbundets länsavdelning i Norrbottens län* anser, i yttrande som bilagts yttrande från länsstyrelsen i Norrbottens län, att det måste betvivlas att servicenivåskillnaderna mellan vissa län skulle vara så stora som utdebiteringsskillnaderna antyder. Detta kan även ifrågasättas mot bakgrund av att en betydande andel av kommunernas och landstingens verksamhet påverkas och regleras av staten i fråga om minimikrav och standard.

Skatteutjämningsnämnden, länsstyrelsen i Västernorrlands län och *Svenska kommunförbundets länsavdelning i Norrbottens län* påpekar särskilt att den begränsade utjämnningseffekten till en del beror på att utredningen valt en lägsta garanterad skattekraft på 103 %, trots att ett mycket stort antal kommuner — ca 100 — enligt utredningens kalkyler inte är berättigade till så hög garanti. Även spärregeln för den totala garantin om lägst 100 % leder enligt skatteutjämningsnämnden till en sämre skatteutjämning än om avdrag för åldersfaktorn tillåts slå igenom fullt ut.

Enligt *Norrköpings kommun* kan det förmodas att det kommer att ta åtskilliga år efter genomförandet av det nu föreslagna skatteutjämnings-systemet innan olikheterna i fråga om standard och utdebitering utjämnas. Detta är ett problem som utredningen borde ha berört. Det nya skatteutjämningsystemet behöver inledningsvis kompletteras med extra stöd till de kommuner, som på grund av bristande ekonomiska förutsättningar har en låg standard men en hög utdebitering. Liknande synpunkter framförs av *Föreningen Sveriges Kommunalekonomer*. Enligt *Norrköpings kommun* är det angelägnare att prioritera extra skatteutjämningsbidrag under fem år till de "fattiga" kommunerna än att som KEU 76 förslår 10-åriga övergångsbidrag till de "rika" kommunerna till följd av förslaget om ändrade regler för beskattning av juridiska personer.

KEU:s förslag att bibehålla anknytningen till skattekraftsbegreppet i skatteutjämningsystemet tillstyrks genomgående av de remissinstanser som har uttalat sig därom. Enligt *TCO* bör dock observeras att skatteunderlaget som det framkommer vid taxeringen kan vara en bräcklig grund som underlag för bedömning av en kommuns behov av statligt stöd. Genom beslut, fattade i kommunen, kan betydande variationer i bebyggelsestrukturen och de därmed förknippade ägandeförhållandena uppträda, som på ett väsentligt sätt påverkar kommuninvånarnas taxerade inkomster och därmed storleken av de kommunala skatteutjämningsbidragen. Liknande synpunkter framförs av *Solna kommun*.

Även *Täby kommun* påpekar att skattekraften är påverkbar bl. a.

genom boendeformerna. Systemet får dock accepteras eftersom annat enkelt system saknas.

Örkellunga kommun anser att nuvarande bestämmelser om ränteavdrag väsentligt reducerar kommunernas skatteunderlag. En begränsning av ränteavdragen skulle tillföra kommuner och landsting ökade skatteinkomster.

Flera remissinstanser är kritiska till utredningens förslag att omvandla de i kalkylerna i absoluta tal beräknade kostnadsavvikelserna till procent av medelskattkraften med hjälp av medelutdebiteringen i riket. Vid den slutliga beräkningen av skatteutjämningsbidraget uttryckt i kr. används liksom enligt nuvarande regler kommunernas egen utdebiteringssats. Detta medför att kommuner med en högre utdebiteringssats än riksgenomsnittet i själva verket får ett större tillägg eller avdrag än den ursprungliga i absoluta tal beräknade kostnadsavvikelsen. Motsatsen gäller för kommuner med låg utdebitering. Fördelen med den av KEU 76 föreslagna metoden är bl. a. att den underlättar jämförelser mellan garantinivåer och skatteutjämningsbidrag i det nya skatteutjämningsystemet resp. i nuvarande system.

Drygt en fjärdedel av kommunerna påpekar denna effekt och anser att omvandlingen bör ske på sådant sätt att bidraget inte påverkas av skillnaden i utdebiteringssats. Detta föreslås ske antingen genom att de i absoluta tal beräknade kostnadsavvikelserna direkt används eller genom att kommunernas skattesats genomgående används i omräkningen.

Täby kommun kritiserar att KEU 76 i sina beräkningar utgår från att en viss tjänst i nuläget kostar t. ex. X kr. och att X kr. är rätt kostnad. Om X kr. är rätt kostnad saknar utredningens uttalanden om effektiviseringar relevans. För att en enhetskostnad om X kr. skall ge korrekt resultat förutsätts nämligen att ingen effektivisering sker. I stället måste man som utgångspunkt ha någon slags basstandard eller mål om viss standard eller servicenivå.

8.2 Grundgarantin

8.2.1 Synpunkter på konstruktionen

Utredningens val av lägsta grundgarantinivå kritiserar av *skatteutjämningsnämnden* inte endast för dess effekt på den kommunala utdebiteringen. Kostnaderna för den enligt nämndens mening omotiverade höjningen av grundgarantin över 100 %, uppgår enbart för primärkommunerna till 250 à 300 milj. kr. Samma anmärkning framförs av *Svenska kommunförbundets länsavdelning i Norrbottens län*, vars yttrande bilagts av länsstyrelsen, samt av *länsstyrelsen i Västernorrlands län* som anser att lägsta grundgaranti fortfarande borde vara 95 %.

Enligt *Täby kommun* kan en lägsta grundgaranti som ligger över riksgenomsnittet synas tvekelaktig ur totalekonomisk synpunkt.

Gävle kommun ifrågasätter rent principiellt ett utjämningssystem som garanterar mer än 100 % av medelskattkraften i en situation när man åtminstone temporärt strävar efter att begränsa den kommunala expansionen. Eftersom kommunen har en annan bedömning av expansionsbehovet i den kommunala sektorn tillstyrks emellertid förslaget.

Länsstyrelsen i Västerbottens län och *Skelleteå kommun* påtalar att förslaget till lägsta grundgaranti åsidosätter principen att ge samma standard till samma pris. Förslaget innebär automatiskt en relativ försämring för norrlandskommunerna i jämförelse med kommuner i södra och mellersta delarna av landet.

Hylte kommun anser det principiellt felaktigt att begränsa spännvidden i grundgarantin. Detta gäller både avgränsningen nedåt på 103 % och uppåt på 136 %. Enligt kommunen verkar en indelning i treprocentsintervall vara lämplig för att komma ifrån eventuella felaktigheter i beräkningsunderlaget. Dessa skattekraftsklasser bör dock ej begränsas till antalet. I annat fall kommer detta att direkt skapa nya skillnader i utdebitering, i detta fall med fördelar för vissa kommuner i södra Sverige.

Söderkommunerna i Stockholms län konstaterar att systemets konstruktion medför att avdrag för gynnsamt kostnadsläge inte kan bli större än tre procentenheter på grund av det korta intervallet mellan skattekraftsklass för genomsnittskommuner och lägsta garanterade skattekraft. En översyn av denna del av konstruktionen kan vara nödvändig.

Länsstyrelsen i Örebro län förordar en lägsta grundgaranti på 106 % och många remissinstanser föreslår att grundgarantin successivt räknas upp. *Svenska kommunförbundets åtta sydsvenska länsavdelningar* liksom flera kommuner i sydsverige menar att målet på sikt bör vara att alla kommuner ingår i skatteutjämningssystemet. För att möjliggöra en sådan utveckling bör enligt *Föreningen Sveriges Kommunalekonomer* övervägas, om inte sådana tunga statsbidrag som exempelvis bidragen till grundskolan med fördel kan överföras till skatteutjämningen.

Tjörns kommun ifrågasätter om inte ett generellt ökat statligt engagemang erfordras för barn- och äldreomsorgen inom kommunerna. Detta borde uttryckas i en högre grundgaranti av skattekraft.

Vid den slutliga inplaceringen av kommunerna i skattekraftsklasser har KEU 76 utöver hänsyn till det ekonomiska kalkylresultatet även via en zonindelning beaktat att spridningen i grundgarantin inte bör bli alltför stor mellan i första hand kommunerna i samma län.

Svenska kommunförbundet konstaterar att det statistiska underlaget som använts i vissa beräkningar inte är helt lämpligt och att det för att göra noggrannare beräkningar krävs vissa kompletteringar i statistikunderlaget. T. v. har dock utredningen enligt förbundets bedömning på ett godtagbart sätt löst detta problem genom vissa korrigeringar av kalkylresultaten.

Linköpings kommun accepterar zonindelningen som en övergångsföreteelse. Risken med zonindelningen är att den konserverar olikheter inom zonen, men detta måste måhända accepteras under övergångsperioden. I takt med att grundgarantin höjs kan zonindelningen avvecklas och på så sätt elimineras riskerna på sikt.

Genom zonindelningen av landet förloras enligt *Svenska kommunförbundets åtta sydsvenska länsavdelningar* möjligheten att via skatteutjämningen neutralisera de "obalanser" som råder mellan angränsande kommuner eller kommuner i samma län. En del olägenheter elimineras visserligen enligt KEU:s förslag, men kvar står många olikheter i förutsättningarna för bedrivande av kommunal verksamhet. De kan upplevas besvärande och orättvisa. KEU 76 har emellertid anvisat vilka metoder som kan användas för att skapa ett system där varje kommuns faktiska "behov" av skattekraftsgaranti kan beräknas och beaktas. När, som KEU 76 själv antyder, full tillit till kalkyler och beräkningsmetoder råder är tiden mogen för att avskaffa såväl zonindelningen som klassindelningen i skatteutjämningssystemet. Då kan staten nöja sig med att fastställa en basnivå till vilken man sedan lägger positiv eller negativ kompensation för framräknade kostnadsavvikelser. Det blir enklare än nuvarande system. Oron för att ett sådant system skulle bli komplicerat är mot den bakgrunden överdriven. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Älvsborgs län* liksom av många kommuner.

Emmaboda kommun anser att zonindelningen med länet som grund ger stora orättvisor. Enligt *Lerums kommun* har zonindelningen givits alltför stor tyngd.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län är tveksam till förslaget. Närliggande kommuner kan uppvisa klart skilda bebyggelsemönster som motiverar skillnader i skattekraftsgaranti. Enligt länsstyrelsens mening kan regionalpolitiska ambitioner bättre komma till uttryck om skatteutjämningen sker med hänsyn till faktiska geografiskt betingade kostnader i skilda kommuner än om kommunernas belägenhet i förhållande till en viss gräns blir avgörande. De samhälleliga resurserna utnyttjas effektivare i det förra fallet. Även *länsstyrelsen i Västmanlands län* är tveksam till förslaget och anser det alltför dåligt underbyggt. Om man kalkylmässigt fått fram ett resultat för länet och detta är splittrat ger detta ett uttryck för olika behov av skatteutjämning hos kommunerna. Dessa skillnader hos kommunerna tappar utredningen sedan bort när man försöker se länet som en helhet. Framför allt försvinner effekterna av de regionalpolitiska faktorerna man utgått från.

Liknande synpunkter framförs av *Munkedals kommun*, som förordar att inplacering i första hand bör ske efter konstaterade olikheter i kommunernas kostnader, även om detta skulle innebära vissa skillnader mellan kommunerna inom samma län. Även *Surahammars kommun* anser att kalkylresultaten i största möjliga utsträckning bör ligga till grund för

den garanterade skattekraften. Inte heller *länsstyrelsen i Kronobergs län* delar KEU:s uppfattning att indelningen inom geografiskt begränsade områden inte skall vara alltför splittrad. *Söderkommunerna i Stockholms län* anser att en översyn bör göras av metoden att inom samma region/län inplacera kommunerna i samma skattekraftsklass oberoende av skillnader i de faktiska kalkylresultaten.

Enligt *Göteborgs kommun* har utredningen genom zonindelningen på ett omotiverat sätt gått ifrån sina principer. Eftersom redan kalkylerna innehåller faktorer beroende av det geografiska läget, anser *Laxå kommun* att utredningens strävan att få sammanhållna geografiska zoner med samma skattekraftsgaranti starkt motverkar målet att utarbeta ett "rättvist" skatteutjämningsystem. Det kan inte vara riktigt att en kommun skall få sänkt grundgaranti för att närliggande kommuner har bättre ekonomiska förutsättningar. Även *Uppvidinge kommun* anser det felaktigt att på dessa grunder sänka grundgarantin.

Enligt *Hylte kommun* innebär zonindelningen att det automatiskt kommer att uppstå utdebiteringsskillnader mellan närliggande kommuner om det finns skillnader i det kalkylmässiga resultatet. Vidare finner Hylte kommun att om man bortser från de kommuner som enligt reglerna hamnar i högsta eller lägsta skattekraftsklass så har man i den slutliga inplaceringen i skattekraftsklasser genomsnittligt sänkt de kalkylerade resultaten med någon procentenhet i de sydliga länen medan däremot den slutliga inplaceringen i de nordliga länen genomsnittligt ligger ca fem procentenheter över den kalkylerade. Denna skillnad finns inte närmare motiverad i betänkandet.

Vaggeryds kommun konstaterar att begränsningen av antalet skattekraftsklasser torde medföra att det kommer att uppstå nya skillnadsgrunder beträffande utdebiteringsbehovet mellan kommunerna. Detta hade kunnat undvikas genom att i stället förorda ett system med inplacering i skattekraftsklasser helt enligt de kalkylmässiga beräkningarna.

Ljusnarsbergs kommun konstaterar att effekten av tillägg/avdrag för åldersstruktur och folkminskning blir att kommunerna inom samma zon får olika totalgaranterad skattekraft. Motivet till en någorlunda enhetlig grundgaranti inom ett geografiskt område för att inte bilden skall bli för splittrad försvinner därmed genom detta andra steg i framräknandet av kommunernas totala garanterade skattekraft. Den geografiska zonindelningen för att bestämma grundgarantin är onödig. Om man vill behålla treprocentsintervallen vid indelning i skattekraftsklasser bör varje kommun minst få behålla faktiskt framräknat kalkylresultat med en uppflyttning till närmast belägna skattekraftsklass.

Flera remissinstanser har synpunkter på KEU:s förslag att ompröva grundgarantin vart femte år och åldersstrukturfaktorn varje år. *Skatteutjämningsnämnden* och *riksskatteverket* föreslår att kostnaderna för åldersstruktur inarbetas i grundgarantin. Motiveringarna härför är att sy-

stemet skulle bli administrativt enklare och dessutom underlätta kommunernas planering eftersom omräkning av totalgarantin då inte behövde göras varje år.

RRV anser att grundgarantin fortlöpande bör omprövas. Som skäl för detta anges att det kan ha inträffat betydande förändringar i faktorer som ingår i beräkningen av kostnadsskillnader betingade av geografiskt läge och bebyggelsestruktur vid femårsperiodens slut jämfört med år 1975. För den enskilda kommunen kan det vara svårt att förutse hur detta kommer att påverka skatteutjämningsbidraget. Även *länsstyrelsen i Malmöhus län* förordar en fortlöpande översyn av systemet.

Enligt *Landstingsförbundet* kan det finnas anledning att ompröva grundgarantin redan innan femårsperioden löpt till ända beroende på förändringar i huvudmannaskapet och det ekonomiska ansvaret för kollektivtrafiken.

Ungefär en tredjedel av de kommuner som besvarat remissen förordar också en omprövning av grundgarantin efter en kortare period än fem år — åtminstone i första omgången. En lämplig period anges i flera fall vara två till tre år.

8.2.2 Synpunkter län för län

Remissinstanserna i södra och mellersta delen av Sverige är över lag nöjda med KEU:s förslag. Enligt *Svenska kommunförbundets åtta sydsvenska länsavdelningar* medför förslaget en mera nyanserad och behovsorienterad bidragsgivning som samtidigt blir rättvisare. Utvecklingen mot en rättvisare skatteutjämning har förts vidare av KEU 76. Systemet är enkelt. Avdelningarna ansluter sig därför till utredningens grundläggande syn på skatteutjämningsystemets konstruktion och tillstyrker ett omedelbart genomförande.

Flertalet kommuner i södra och mellersta Sverige är positiva till förslaget. Endast i ett fåtal fall gör remissinstanserna andra bedömningar än KEU 76.

I remissvaren från *länsstyrelsen, landstingskommunen och flera kommuner i Stockholms län* samt *skatteutjämningsnämnden* påtalas att kostnaderna för den kollektiva trafiken i Stockholms län, som omhänderhas av SL, inte har tillåtit påverka kommunernas grundgaranti, vilket anses inkonsekvent. *Länsstyrelsen och landstingskommunen i Stockholms län* anser därutöver att grundgarantin för Norrtälje bör höjas. Regionalpolitiska skäl talar enligt *länsstyrelsen* för detta. Problemen i Norrtälje är sådana att kommunen uppfyller de kriterier som bör gälla för kommuner i det allmänna stödområdet.

Länsstyrelsen i Östergötlands län och Finspångs kommun anser att grundgarantin för Finspång bör höjas med hänsyn till centralortens mycket dåliga grundförhållanden. Enligt *länsstyrelsen* bör även totalgarantin för Kinda och Valdemarsviks kommuner ses över. Enligt *Valdemarsviks kommun* bör kommunens grundgaranti höjas.

Länsstyrelsen i Kalmar län samt Emmaboda, Hultsfreds och Vimmerby kommuner anser att regionalpolitiska skäl talar för en höjning av resp. kommuns grundgaranti.

I remissvaren från *länsstyrelsen i Hallands län och Hylte kommun* framhålls att utredningens zonindelningsförslag ger ett oacceptabelt resultat för Hylte kommun.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län konstaterar att förslaget för Göteborgs del innebär en sänkning av grundgarantin i förhållande till kalkylerat kostnadsläge medan för övriga storstäder förhållandet är tvärtom. Kostnadsutvecklingen för Göteborgs del följer riksgenomsnittet medan inkomstutvecklingen blir betydligt långsammare än riksgenomsnittet. Mot bakgrund av detta anser länsstyrelsen att grundgarantin för Göteborgs kommun bör övervägas ytterligare. *Göteborgs och Bohus läns landstingskommun* och *Sotenäs kommun* kritiserar förslaget för Sotenäs kommun.

Härtill kommer ett tiotal kommuner i södra och mellersta Sverige som framför en annan uppfattning än KEU 76 om kommunens garantinivåinplacering, nämligen *Upplands-Bro, Vaggeryds, Gotlands, Karlskrona, Hörby, Öckerö, Dals Eds, Melleruds, Laxå, Ljusnarsbergs och Heby kommuner*. I flera av dessa kommuner är man kritisk mot de justeringar som föranleds av utredningens förslag till zonindelning. *Stenungsunds kommun* accepterar inte heller KEU:s förslag till garantinivå. Antingen måste denna höjas väsentligt eller bör oförändrat system tillämpas beträffande skatteunderlagsberäkning från juridiska personer.

Landstingskommunerna i södra och mellersta delarna av landet är också i huvudsak positiva till förslaget. *Länsstyrelsen i Uppsala län och Uppsala läns landstingskommun* anser dock att totalgarantin för landstinget är för låg med hänsyn till de många studerande, som finns inom länet utan att vara mantalsskrivna där men som landstinget ändå måste dimensionera sin hälso- och sjukvård för. Enligt *länsstyrelsen i Kalmar län och Kalmar läns landstingskommun* talar regionalpolitiska skäl för en höjning av landstingets garantinivå.

I landets norra delar är remissinstanserna på sina håll mera kritiska till förslaget.

Länsstyrelsen i Värmlands län konstaterar att förslaget totalt sett för länet skulle ge ett klart bättre utfall än det nuvarande systemet. Trots detta är förslaget helt oacceptabelt — av två skäl. Förslaget innehåller inte det mått av regionalpolitiska inslag som länsstyrelsen förväntar sig och det leder till inbördes orimliga garantinivåer mellan kommunerna i länet och gentemot andra delar av riket. Länsstyrelsen lägger därför fram ett eget förslag i vilket man i likhet med KEU 76 har tre olika grundgarantiklasser i länet. För att få en acceptabel klassindelning krävs en höjning av grundgarantin för Torsby och Kristinehamn med 3 % och en sänkning för Grums, Kil och Forshaga med 3 %. Länsstyrelsen anser

att starka skäl finns för detta. Höjningen för Torsby kommun är naturlig med tanke på det regionalpolitiska inslag länsstyrelsen vill se i grundgarantin samtidigt som utredningens beräkningsmetoder har missgynnat Torsby. Kommunerna inom den centrala regionen, dvs. Karlstad, Hammarö, Grums, Kil och Forshaga måste enligt länsstyrelsens mening få en gemensam behandling. Detta är den enda region i länet som har och förväntas få en positiv befolkningsutveckling. De strukturella faktorerna är här likartade och regionen fungerar i princip som en gemensam bostads- och arbetsmarknadsregion. Det finns likaledes tungt vägande skäl att placera Kristinehamn i mellangruppen. Kritik mot utredningens förslag till grundgaranti för Värmlandskommunerna framförs även av *Filipstads, Hagfors, Hammarö, Karlstads, Kristinehamns, Storfors* och *Torsby kommuner*. Sysselsättnings- och regionalpolitiska skäl anses motivera en höjning av föreslagen grundgaranti.

Värmlands läns landstingskommun ifrågasätter de beräkningsmetoder som ligger till grund för landstingens skattekraftsindelning. Trots att Värmlands län har upplevt och f.n. upplever en mycket besvärlig sysselsättningssituation har utredningen endast föreslagit en grundgaranti som ligger tre procentenheter högre än minimigrundgarantin. Starka skäl talar för att Värmland i regionalpolitiskt- och skatteutjämningshänseende bör jämföras med norrlandslänet. Landstinget anser dock inte att reformen bör framflyttas. Den föreslagna indelningen bör emellertid, så snart som förbättrade beräkningar och metoder framtagits, omprövas för en mer rättvisande inplacering av landstingen i de olika skattekraftsklasserna.

Enligt *länsstyrelsen i Kopparbergs län* är förslaget godtagbart. Inplaceringen av landstinget och kommunerna i länet bedöms vara rättvis i förhållande till jämförbara landsting och kommuner. Detta gäller under förutsättning att inte finansieringsformerna på ett avgörande sätt rubbar nettoeffekten av reformen.

Kommunerna i Kopparbergs län är över lag positiva till KEU:s förslag. *Gagnefs kommun* anser dock att zonindelningen medfört en alltför kraftig nedjustering av kommunens grundgaranti.

Kopparbergs läns landstingskommun konstaterar att förslaget innebär en icke oväsentlig ökning av skattekraftsgarantin. Av förslaget framgår dock inte i vilken utsträckning som den ökade skattekraftsgarantin innebär en reell resursförstärkning för landstingets del. Om förslaget finansieras med höjd mervärdeskatt eller arbetsgivaravgift reduceras betydelsen av reformen. Eftersom finansieringen av förslaget är oklar kan landstinget inte på något slutgiltigt sätt uttala sig om reformens värde. Under förutsättning att finansieringen av reformen i betydande utsträckning också återverkar på kommunernas och landstingens ekonomi innebär den av utredningen föreslagna sammanpressningen i skalan för skattekraftsgaranti endast en omfördelning mellan landstingen och kommunerna i olika delar av landet.

Enligt *länsstyrelsen i Gävleborgs län* leder förslaget till en ren netoomfördelning av skatt till södra Sverige och en förstärkning av den regionala obalansen. Det nuvarande systemet bör i stället t. v. med vissa justeringar fortfarande ligga till grund för skatteutjämningen. Länsstyrelsen anser att kommunerna i länet i alltför hög grad likställs med södra delarna av landet. Sålunda är stegringen av skatteutjämningsbidraget obefintlig eller måttlig fram till Gästrikerekommunerna för att sedan stiga brant norr om länet där jämförbara kommuner får en betydligt högre garantinivå. Det finns inget som talar för att kostnadsökningarna blir så markanta vid länets norra gräns. En jämnare kostnadsutveckling från söder till norr innebär att primärkommunerna i länet generellt har hamnat för lågt. Detta är speciellt markerat i den södra länsdelen främst för Hofors och Sandvikens kommuner och längst i norr för Ljusdals och Nordanstigs kommuner. Även *Gästrikerekommunerna* dvs. Gävle, Sandviken, Hofors och Ockelbo påtalar i ett gemensamt yttrande denna effekt. Länsstyrelsen ifrågasätter även beräkningsmetoderna med hänsyn till att Hofors, som är en brukskommun med besvärliga utvecklingsproblem, endast får en totalgaranti på 102 %. Beräkningarna ger också ett egendomligt utfall för Ljusdals och Nordanstigs kommuner. Många kommuner i syd- och mellansverige som inte alls har samma glesbygdskarakteristik ligger högre eller på samma nivå. Längre norrut stiger garantin i jämförbara kommuner mycket snabbt.

I sitt gemensamma yttrande framhåller *Gästrikerekommunerna* att grundgarantin för kommunerna i Gästrikland inte bör understiga 106 %. Man betonar att en höjning av den föreslagna grundgarantin är särskilt viktig för Hofors och Sandvikens kommuner.

Hudiksvalls kommun tillstyrker inte förslaget i dess nuvarande skick. Förslaget är vad gäller fördelningen mellan de olika kommunerna behäftat med en rad brister som kan komma att missgynna kommunerna framför allt i Norrland. Med hänsyn till att grundprinciperna är riktiga bör förslaget dock kunna ligga till grund för ett fortsatt arbete på ett reformerat skatteutjämnningssystem. Även *Sandvikens kommun* påtalar behovet av en grundlig överarbetning av förslaget.

Gävleborgs läns landstingskommun tillstyrker förslaget vad gäller landstingen.

Enligt *länsstyrelsen i Västernorrlands län* får förslaget vissa oacceptabla regionalpolitiska konsekvenser. Systemets uppbyggnad med en lägsta grundgaranti på 103 % gynnar södra och mellersta Sverige och effekten kan bli en dämpning av utjämningen i landet.

Kommunerna i Västernorrlands län ansluter sig till principen i skatteutjämnningssystemets uppbyggnad. Samtliga kommuner anser dock att förslaget bör ses över med hänsyn till att beräkningsresultatet från bl. a. regionalpolitisk synpunkt inte är tillfredsställande.

Västernorrlands läns landstingskommun kan vad gäller landstingssek-

torrn biträda utredningsförslaget som ett första steg mot att skapa mera lika förutsättningar.

Länsstyrelsen i Jämtlands län anser att det nya systemet från länets synpunkt är en klar förbättring jämfört med nuvarande bidragskonstruktion.

Även kommunerna i länet konstaterar över lag att förslaget innebär en förbättring. Trots detta anser man inte förslaget tillfredsställande eftersom det bl. a. inte tar hänsyn till kostnaden för sysselsättnings-skapande åtgärder.

Enligt *Östersunds kommun* bör grundgarantin för kommunen höjas. En kommun av Östersunds karaktär, som är administrativt, kommersiellt och kulturellt centrum men framför allt är arbetsmarknad för ett stort omland, får kostnader för detta som inte beaktas i KEU:s förslag. Dimensioneringen av bl. a. arbetsområden och trafikanläggningar får göras med en betydligt större bas än den egna kommunen vilket medför ökade kostnader.

Jämtlands läns landstingskommun konstaterar med tillfredsställelse att utredningsförslaget beaktar den för Jämtlands län ogynnsamma åldersstrukturen. Vid en ytlig bedömning torde förhållandena gällande det geografiska läget och bebyggelsestrukturen vara rätt likartade inom de tre nordligaste länen vilket skulle motivera en högre grundgaranti för Jämtlands läns landsting.

Remissinstanserna i Västerbottens och Norrbottens län är kritiska till KEU:s förslag.

Länsstyrelserna i Västerbottens och Norrbottens län anser att förslaget bör överarbetas innan det läggs till grund för ett nytt skatteutjämningsystem. Även kommunerna i de båda länen kräver med ett fåtal undantag en omarbetning av förslaget innan beslut fattas.

Enligt *länsstyrelsen i Norrbottens län* innebär förslagen en försämring för landstinget och för flertalet primärkommuner. Genom spärregeln sänks visserligen inte den totala garantin för någon kommun. Oförändrad total garanti innebär emellertid totalt minskade inkomster från staten om hänsyn tas till utredningens övriga förslag. KEU:s förslag innebär en förbättring för övriga delar av landet som i alltför stor utsträckning sker på länets bekostnad. Även om det är ytterst vanskligt att i konkreta termer peka på vad i beräkningsmetodiken som resulterat i skevheter ger slutresultatet enligt länsstyrelsens uppfattning tillräckligt stöd för detta påstående. Det län i landet som har de största problemen ur praktiskt taget alla synpunkter kommer att av ca 2 600 milj. kr. erhålla ca 14 milj. kr. *Luleå kommun* konstaterar att om dessutom hänsyn tas till att skattebetalarna via statsskatten måste vara med om att betala reformer blir utfallet för Norrbottens län negativt. Liknande synpunkter på finansieringsfrågan framförs även från en del andra kommuner i de båda länen.

Enligt *Västerbottens läns landstingskommun* blir utfallet för landstingets del jämfört med dagsläget i stort sett oförändrat om enbart förslaget första steg genomförs. Nettoöverföringen kommer nästan helt att gå till landsting och kommuner söder om Västerbottens län.

Norrbottnens läns landstingskommun finner inte att utredningen presenterat objektiva mätbara kriterier för den föreslagna förändringen av relationerna mellan de nu gällande skattekraftsklasserna. Argumenten framstår som än mera ohållbara om man, som utredningen gör, hävdar att skattekraftsindelningen också i det reformerade systemet bör innefatta ett regionalpolitiskt stöd åt landstingen i de norra delarna av landet. Ett genomförande av förslaget skulle innebära att landstinget hamnade i ett klart sämre utgångsläge inför framtiden än samtliga övriga sjukvårdshuvudmän. En utbyggnad av sjukvården i Norrbotten i samma takt som inom övriga landsting skulle endast kunna genomföras till priset av större skattehöjningar än i övriga delar av landet.

Svenska kommunförbundets länsavdelning i Norrbottens län framhåller i yttrande som bilagts yttrandet från länsstyrelsen i Norrbottens län, att det framstår som uppenbart att KEU:s förslag genom sin fixering vid minskad spännvidd i skattekraftsgarantin överkompenserar kommuner framför allt i södra och mellersta delarna av landet. Det väsentliga är emellertid inte storleken på spännvidden i skattekraftsgaranti utan huruvida spännvidden är motiverad. Är denna motiverad, vare sig den är stor eller liten, leder systemet också till utjämning i utdebitering vilket fallet inte är med utredningens förslag.

8.2.3 Regionalpolitiskt stöd

Svenska kommunförbundets åtta sydsvenska länsavdelningar anser att det är viktigt att kommunernas allmänna utvecklingspotens ställs på en jämn nivå via skatteutjämningssystemet. Däremot ifrågasätts om regionalpolitiskt stöd bör ges via den generella form som skatteutjämningen utgör. Speciella påslag till vissa regioner får en generell verkan som sål- lan resulterar i åsyftad riktning. I regionalpolitiken måste samhället fortsättningsvis fordra ett rikare urval av selektiva insatser som samtidigt är behovsorienterade och målinriktade. Såväl resultatet av regionalpolitiska insatser som samhällets ekonomi främjas av en sådan inriktning av regionalpolitiken. Ett femtiotal kommuner i södra och mellersta Sverige framför liknande synpunkter.

Enligt *Lantbrukarnas Riksförbund* bör staten vid sidan om den föreslagna skatteutjämningen genomföra en helhjärtad regionalpolitisk satsning för att möjliggöra en nödvändig utveckling av de svagare kommunernas näringsliv. Behovet av selektiva regionalpolitiska insatser vid sidan av skatteutjämningen framhålls även av *länsstyrelsen i Älvsborgs län*.

Hallstahammars kommun understryker behovet av ett flexibelt system

för regionalpolitiskt stöd t. ex. vid företagsnedläggelse. En kommun som Hallstahammar är i sådana fall hänvisad till att själv skaka fram nya företagsprojekt för att få frågan om regionalpolitiskt stöd prövad. I stället borde det vara så att staten tog initiativ till stimulansåtgärder för att begagnas när tillfället till nyetablering yppar sig.

Jämtlands läns landstingskommun påpekar att landstinget och länets kommuner till följd av den låga förvärvsfrekvensen i länet lägger ned betydande personella och finansiella resurser för att utveckla förutsättningarna för sysselsättningen i länet. Staten bör på lämpligt sätt, eventuellt genom specialriktade bidrag, ge sitt stöd till detta näringspolitiska arbete i glesbygdslänen.

I remissvaret från *länsstyrelsen i Västernorrlands län* framhålls att skatteutjämningsreformen inte bör begränsa förstärkningen av de regional- och sysselsättningspolitiska satsningar som direkt angriper vissa grundläggande orsaker till skillnaderna mellan kommunerna. Genom att utjämna skillnaderna i förvärvsintensitet, relativ arbetslöshet, inkomstnivå och näringsstruktur ökas på sikt den egna skattekraften, vilket leder till minskade statliga kostnader för skatteutjämningsbidraget.

Malmö kommun hävdar att urvalet av faktorer vid konstruktionen av skatteutjämningsystemet tar alltför stor hänsyn till det traditionella regionalpolitiska tänkandet, som i dag delvis är föråldrat. De senaste årens samhällsutveckling har inneburit nya problem som kräver nya hänsynstaganden, vilka utredningen helt har bortsett från. Denna utveckling har inneburit att regioner som tidigare inte varit i behov av stödåtgärder nu i hög grad borde omfattas av en aktiv regionalpolitik. För storstadsområdena tenderar de sociala merkostnaderna till följd av ogynnsam ålderssammansättning, befolkningsminskning med därav följande överskott på lägenheter, arbetslöshet och sociala problem att bli mycket betydande. Utvecklingen internationellt visar också att det är storstadsområdena som nu har de stora ekonomiska problemen.

Göteborgs och Bohus läns landstingskommun konstaterar att det inte är möjligt att isolera omfattningen av det regionalpolitiska stödet i utredningens förslag. Det bör för framtiden övervägas om inte detta stöd bör utgå såsom ett särskilt bidrag. *Blekinge läns landstingskommun* förutsätter att såväl grunderna för som omfattningen av det regionalpolitiska stödet klart anges vid nästa omprövning av indelningen i skattekraftsklasser.

Flera remissinstanser anser att det regionalpolitiska stödbehovet inte beaktats tillräckligt i utredningsförslaget.

Svenska kommunförbundet ifrågasätter om hänsynstagandet till behovet av regionalpolitiskt stöd fått tillräcklig genomslagskraft beträffande delar av kustbygden i Norrland. *Skatteutjämningsnämnden* har samma invändning för övre Norrlands del.

Landstingsförbundet konstaterar att Norrbottens läns landsting inte

får någon ökning av skattekraftsgarantin och att ökningen för Västerbotten endast uppgår till tre procentenheter. Detta behöver övervägas i annat sammanhang med hänsyn till övergripande regionalpolitiska värderingar.

Västerbottens läns landstingskommun noterar att de regionalpolitiska aspekterna i skatteutjämningssystemet har tonats ner och att de landsdelsproblemen som tidigare accepterats nu får en underordnad betydelse.

Expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU) anser att det är viktigt att fästa uppmärksamheten på den regionala omfördelning som föreslås av utredningen och påpekar att behoven av stöd alltså är mycket stora i de nordligaste länen. *Norrbottnens läns landstingskommun* samt *länsstyrelserna i Värmlands, Gävleborgs, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län* liksom det stora flertalet av kommunerna i de tre senare länen kritiserar förslaget från regionalpolitisk synpunkt med hänsyn till att tyngdpunkten i ökningen av skatteutjämningsbidraget ligger i södra och mellersta Sverige. Flera kommuner menar att den regionala obalansen förstärks genom förslaget.

Enligt *Gällivare kommun* torde det stå klart att förslaget inte kan få någon effekt på möjligheterna till regionalpolitiska insatser. Sysselsättningsgrad och åtgärder för att främja sysselsättningen har ej beaktats vid beräkning av skatteutjämningsbidrag. För *Gällivare kommun* med dess ensidiga näringsliv och höga arbetslöshet är trycket på kommunala insatser mycket stort. Staten själv är ofta den pådrivande och fordrar tidigareläggning av investeringar för att dämpa arbetslösheten — satsningar som kräver investeringskapital men som framför allt leder till framtida driftkostnader. Även *Hagfors kommun* konstaterar att det regionalpolitiska stödet inte beaktats tillräckligt och anser att den besvärliga sysselsättningssituationen i många av Värmlands kommuner motiverar ett tillägg till grundgarantin.

Gotlands kommun anser att kommunens grundgaranti måste höjas kraftigt om det regionalpolitiska stödet i skatteutjämningen skall bli verkningsfullt.

Utredningens uppfattning att förslaget till grundgaranti innehåller det regionalpolitiska stöd till kommunerna som kan anses önskvärt, delas inte av *länsstyrelsen i Västmanlands län*. Däremot är de underliggande kalkylresultaten acceptabla ur regionalpolitisk synpunkt.

8.2.4 Beräkningsmetoder

Byggnads- och underhållskostnader

Som en avgörande faktor i beräkningar av byggnads- och underhållskostnadernas variationer har använts bostadsstyrelsens ortskoefficienter.

Remissinstanserna har över lag inget att invända mot KEU:s metod att beräkna genomsnittliga byggnads- och underhållskostnader för riket. Däremot kritiserar flera remissinstanser ortskoefficienterna och menar

att de inte är rättvisande, inte ens i fråga om den rena husbyggnadsverksamheten. Vidare är det inte givet att kostnaderna för kommunernas byggnadsverksamhet visar samma geografiska variationer som ortskoefficienterna som avser bostäder.

KEU:s metod att låta ortskoefficienterna gälla även för mark- och grundberedningskostnader möter invändningar från flera håll. Resultatet blir starkt missvisande. Kritiken kommer främst från kommuner i landets norra delar. Dessa kommuner framhåller att utredningens schablon inte beaktar att klimat- och geologiska förhållanden medför att anläggningskostnaderna för vatten- och avloppsledning samt gator varierar betydligt mera än bostadsstyrelsens ortskoefficienter. Genom att ortskoefficienten används för hela byggnads- och anläggningsområdet kommer landets norra delar att missgynnas.

Metoden kritiseras också för att kommuner med högt uppdriven exploateringstakt och därmed höga byggnadskostnader utan vidare skall få räkna sig detta till godo. Sådan "efterfrågeinflation" gör sig i högre grad gällande t. ex. i Stockholms- och Göteborgsregionerna än på andra orter. Räknas denna inte in i garantiunderlaget bör det medföra en starkare press på aktuella kommuner till ytterligare ansträngningar att komma till rätta med en besvärlig utveckling av kostnadsnivån inom byggnadsverksamheten. Kostnadsfördyringar till följd av särskilt svåra exploateringsområden bör också uppmärksammas. Det är förvisso inte helt nödvändigt att byggnationen i så hög grad bör lokaliseras just till dessa i detta avseende "dyra" kommuner.

Ett antal remissinstanser anser att det finns risk för att vissa dubbelräkningar kan ha skett när byggnads- och underhållskostnaderna beräknats eftersom transportkostnader och kallortstillägg påverkar dessa kostnader och utredningen beräknat kostnaderna för de olika faktorerna var för sig.

Transportkostnader

Utgångspunkten för KEU:s beräkningar är kommunernas resp. landstingskommunernas genomsnittliga inköpskostnader per invånare, antaganden om hur stor andel som transportkostnaden utgör av inköpskostnaden samt transportkostnadsindex enligt ERU:s beräkningar. ERU:s beräkningar visar vad det kostar att transportera en genomsnittsvara mellan samtliga A-regioner.

Utredningens metod kritiseras för att den inte beaktar hur inköpskostnaderna varierar i olika kommuner. Skillnaderna i inköpskostnader per invånare kan vara stora mellan expansiva och stagnerande kommuner med hänsyn till att inköp av byggnads- och anläggningsmaterial utgör 70—75 % av de inköpskostnader som beaktas. För att transportkostnaderna skall kunna beräknas krävs både kunskap om andelen trans-

portkostnader för kommunernas inköp av olika varor och inköpsens fördelning på olika varuslag i olika kommuner.

Några landstingskommuner anser att skillnaderna i transportkostnader överskattas. Merparten av landstingskommunernas transportkostnader avser förnödenheter till sjukvården. Transportkostnaderna för dessa ligger ofta i det offererade priset oavsett transportavstånd. I regel är det endast för tyngre gods som transportkostnaderna slår igenom och specificeras. RRV konstaterar att transportkostnaderna för byggnadsmaterial ofta är inkluderade i priserna, som differentieras i förhållande till inköpt kvantitet snarare än efter avstånd från leverantörerna. Med hänsyn härtill kan ERU:s index ge en felaktig bild av kommunernas transportkostnader.

ERU:s index förutsätter att inköpen i en A-region påverkas av befolkning och industrisysselsättning i samtliga övriga A-regioner. Några remissinstanser påpekar att denna förutsättning inte alls behöver gälla för kommunernas inköpsmönster. Om kommunernas inköp till stor del sker lokalt eller regionalt kan ERU:s index bli helt missvisande. Bl. a. ifrågasätts det höga indextalet för vissa kommuner i Malmöhus län vid jämförelse med inlandskommuner i andra delar av landet. För att få ett rättvisande index krävs kunskaper om kommunernas verkliga transportströmmar.

KEU:s metod innebär att alla kommuner i samma A-region tilldelas samma transportkostnadsindex. Flera remissinstanser menar att detta är en alltför grov schablonisering. Enskilda kommuners belägenhet i förhållande till tätortsstrukturen och topografiska förhållanden beaktas således inte. En remissinstans föreslår att avvikelser mellan kommuner inom samma A-region borde kunna differentieras med hänsyn till serviceutbudet. Som underlag för en sådan beräkning kan t. ex. den av riksdagen fastställda ortsklassificeringen användas. Samtidigt medför KEU:s metod att skillnaderna mellan närliggande kommuner i olika A-regioner blir orimligt stora.

Några remissinstanser anser att det föreligger risk för dubbelräkningar genom att transportkostnader och byggnads- och underhållskostnader beräknats var för sig.

RRV konstaterar att det inför varje omprövning av skatteutjämningsbidraget krävs särskilda undersökningar av ganska stor omfattning. RRV anser därför att man i ett första steg bör undersöka i vilken utsträckning befolkningsförändringarna i kommunerna under en viss tidsperiod — som ett mått på expansionstakt — direkt kan relateras till inköpskostnader per invånare.

Uppvärmningskostnader

Uppvärmningskostnaderna har differentierats mellan olika regioner utifrån beräkningar redovisade av energisparkommittén.

Flertalet remissinstanser lämnar KEU:s metod utan erinran.

RRV konstaterar att skillnaderna i uppvärmningskostnader mellan olika kommuner är relativt små enligt KEU:s beräkningar. De energibesparande åtgärder, som nu genomförs med hjälp av statligt stöd, torde utjämna kostnadsskillnaderna ytterligare. Enligt RRV:s mening är det därför inte motiverat att ta med denna faktor i skatteutjämningsmodellen.

Ett par länsstyrelser och kommuner i landets norra delar har invändningar mot att samma index använts för alla kommuner i samma län. Dessutom anser ett par remissinstanser att det är orimligt att Västerbottens och Norrbottens län får samma indextal.

Med hänsyn till den utförliga statistik som sedan lång tid tillbaka finns i fråga om den kalla årstidens längd inkl. temperaturer för landets olika delar under denna tid bör det, enligt ett par remissinstanser, vara möjligt att skapa ett indexsystem för uppvärmningskostnader som ger ett mera differentierat och rättvisande resultat.

Några remissinstanser — bl. a. *länsstyrelsen i Norrbottens län* och *Gotlands kommun* — påpekar att uppvärmningskostnaderna i deras områden underskattas genom att utredningen inte beaktar ortstilläggen vid transport av eldningsolja.

Kostnader för kallortstillägg

Remissinstanserna har över lag lämnat KEU:s beräkningsmetod utan erinran.

Vatten- och avloppskostnader

KEU 76 har med hänsyn till invånarantalet i den största tätorten i resp. kommun placerat in kommunerna i åtta olika storleksklasser samt beräknat en genomsnittlig nettokostnad per tätortsinvånare för vatten- och avlopp för resp. klass av tätorter.

Remissinstanserna är mycket kritiska till utredningens beräkningsmetoder och anser i många fall resultatet helt oacceptabelt. Kritiken inriktas främst mot att metoden inte tar tillräcklig hänsyn till bebyggelsestrukturen. Kommuner med låg tätortsandel och kommuner med en stor och flera små tätorter missgynnas. Metoden leder enligt många remissinstanser till att bebyggelsestrukturen inte blir beaktad och den eftersträövade effekten att kompensera för skillnaden i kostnader mellan kommunerna går förlorad.

Ett par remissinstanser kritiserar att kostnadsberäkningen endast sker med hänsyn till antalet tätortsinvånare. Va-verksamheten omfattar ofta även invånare i de mindre samhällena och i vissa fall i glesbygd. Exempelvis finns ca 20 % av Gotlands va-abonnenter utanför tätorter bl. a. beroende på att tillgången till vatten är mycket dålig. Flera kommuner framhåller att skälen till utbyggnaden i de glesare delarna — som

utredningen ej beaktar — har varit rent sanitära och skett efter påtryckning från statliga myndigheter. Tätortskommunen får hela sin va-verksamhet "betald" genom skatteutjämningssystemet. Kommuner med låg tätortsandel missgynnas däremot eftersom man inte tar hänsyn till hela kommunens engagemang och kostnadsansvar utan lämnar kostnaderna för glesbygden utanför systemet. *Torsby kommun* nämner t. ex. att kommunen lämnar stöd efter vissa fastställda normer till dem som ordnar enskilda va-anläggningar inom områden där kommunen inte har sådana anläggningar. Det kommunala stödet till sådana anläggningar bör också ingå i skatteutjämningen. KEU:s metod anses motverka kommunernas strävan att förse befinliga byar med vatten och avlopp.

Många remissinstanser kritiserar KEU:s beräkningsmetod för att den premierar en hög exploatering och inte tar hänsyn till att kommunernas nuvarande bebyggelsestruktur måste ses i ett historiskt perspektiv. Nuvarande spridda bebyggelsestruktur har vuxit fram inom tidigare självständiga kommuner med utbyggd kommunal service på va-området. Den va-struktur som uppkommit vid kommunsammanläggningarna grundar sig på beslut lång tid tillbaka och är huvudsakligen opåverkbar och bör därför beaktas. Genom KEU:s metod likställs i många fall en kommun med en enda koncentrerad tätort med en annan kommun med lika många invånare, fördelade på en stor tätort och många små, trots att kostnaderna för att upprätthålla samma standard rimligtvis är avsevärt högre i den senare kommuntypen. Ett par kommuner framhåller att det kan ligga i kommunens intresse att bebyggelsen sprids till andra delar av kommunen än centralorten, eftersom det är viktigt att det utanför centralorten finns underlag för den redan uppbyggda servicen. KEU:s metod motverkar detta.

Några remissinstanser påpekar att kommunerna enligt KEU:s beräkningsmetod kan uppvisa betydande skillnader i va-kostnader, trots att de tillhör samma vatten- och avloppsverksförbund. Enligt *länsstyrelsen i Skaraborgs län* bör systemet för skatteutjämning stimulera till kommunal samverkan i dessa frågor.

Som alternativ till KEU:s beräkningsätt förordar flera remissinstanser den av utredningen ursprungligen använda metoden som beaktade antal anslutna personer och genomsnittlig anläggningsstorlek i kommunen. En annan metod som föreslås är att modifiera utredningens metod på så sätt att kostnaden för varje tätort i kommunen beräknas var för sig med ledning av den genomsnittskostnad som gäller för resp. tätortsstorlek, varefter summering görs för kommunen totalt. Ett annat förslag som framförs är att relatera kostnaderna till den genomsnittliga tätorten inom resp. kommun. Ett ytterligare förslag är att göra ett vägt genomsnitt för de kommuner som genom kommunsammanslagningen sammanförts till en kommun.

Kritik framförs också mot att KEU:s tätortsindelning i kombination

med genomsnittskostnader för resp. tätortsstorlek i vissa fall kan leda till att tätortsavgränsningen får alltför stor betydelse för beräkningen av kommunernas kostnader.

Ett par remissinstanser anser att merkostnaderna för vatten och avlopp för fritidshus skall medräknas i underlaget för skatteutjämningsbidrag.

En remissinstans framhåller att den i skatteutjämningsbidraget invägda va-kostnadskompensationen inte skall få påverka kommunernas möjligheter att självfinansiera verksamheten.

RRV anser med hänsyn till osäkerheten i underlaget för beräkningarna och att avgifter motsvarande självkostnaden från resurshushållningssynpunkt kan anses önskvärda, att faktorn va-kostnaden inte bör tas med i modellen.

Några remissinstanser påpekar att metoden inte tar hänsyn till olikheter i topografi och geologi. Dessa faktorer anses i hög grad påverka kostnaderna.

Ett par remissinstanser anser att omprövning av va-faktorn i skatteutjämningsystemet bör ske oftare — vartannat eller högst vart tredje år.

Kostnader för gator och vägar samt parker i tätorter

Utredningen har beräknat att kostnader för gator och vägar samt parker i tätorter uppgår till 475 kr. (år 1976) per tätortsinvånare oavsett tätortsstorlek och gatuyta. Härutöver räknar utredningen med ett tillägg för vinterväghållning som varierar mellan 15 och 35 kr. per tätortsinvånare beroende på geografiskt läge. Kommunernas kostnader för enskilda vägar utanför tätorter bör enligt utredningen inte ingå i underlaget för skatteutjämningsbidrag eftersom kommunernas insatser är av frivillig natur.

Flera kommuner kritiserar att kommunernas kostnader för enskilda vägar utanför tätort inte beaktas medan hela kostnaden för tätortsvägar fördelas mellan kommunerna. Detta missgynnar kommuner med stor andel glesbygdsvånare. Det är rimligt att anta att ju lägre urbaniseringsgraden i en kommun är, desto lägre är kostnaderna för gator, vägar och parker i tätorter och desto högre är kostnaderna för enskild väghållning.

Några remissinstanser har synpunkter på att kostnaden per tätortsinvånare inte differentierats efter tätortsstorlek. T. ex. framför *Linköpings kommun* att kraven på komplicerade trafiklösningar, parker och grönområden ökar med tätorternas storlek. I små tätorter med nära kontakt med naturen är behovet av anlagda parker mindre än i de större tätorterna. Vissa andra kommuner anser däremot att kommuner med många små tätorter har betydligt högre kostnader än kommuner med större tätorter.

Några remissinstanser ifrågasätter om inte KEU:s kalkyler över kostnaderna för vinterväghållning underskattar kostnadsskillnaderna till nackdel för Norrland.

Som alternativ till KEU:s metod föreslår några remissinstanser att kostnaderna baseras på antalet m² gatuyta eller de faktiska kostnaderna.

Enligt *Hörby kommun* måste faktorn gator och vägar ses över regelbundet bl. a. med hänsyn till kommuner med stark omflyttning mellan ren landsbygd och tätort.

Kostnader för kollektiv landsbygds- och tätortstrafik samt skolskjutsar utanför tätorter

Utredningen beaktar inte kostnader för kollektivtrafik i tätorter med mindre än 10 000 invånare eftersom kollektivtrafiken där förekommer endast i undantagsfall. För större tätorter — utom Stockholm, Göteborg och Malmö — kalkyleras kostnaden utifrån beräknad genomsnittlig schablonkostnad per tätortsinvånare för olika tätortsstorleksklasser. För Stockholm, Göteborg och Malmö har hänsyn tagits till faktisk turtäthet. Utredningen beaktar inte kostnader för skolskjutsar i tätort eftersom behovet av skolskjutsar i dessa fall är begränsat.

Kostnaderna för kollektivtrafik och skolskjutsar utanför tätorterna har beräknats genom att en kalkylerad nettokostnad per vagnmil multipliceras med det statliga och statsunderstödda vägnätets längd för resp. kommun. Härvid förutsätts ett trafikutbud av två dubbelturer per dag samt dessutom en tredje dubbeltur under skoltid. Det beräknade totalbeloppet reduceras med utbetalt statsbidrag.

Kritik framförs mot att hänsyn endast tas till väglängden i kalkylen för den kollektiva landsbygdstrafiken och att trafikutnyttjandet och trafikstrukturen i övrigt inte alls påverkar systemet. Några kommuner påpekar att sjösystem m. m. kan leda till att man tvingas till betydande dubbelkörningar på samma vägsträcka för att nå målorten. Metoden beaktar inte heller befolkningens fördelning.

Med tanke på att statsbidrag kommer att utgå till tre dubbelturer per dag i län som ändrat huvudmannaskap för kollektivtrafiken föreslås att detta även bör ligga till grund för KEU:s beräkningar.

Ett par remissinstanser framför kritik mot att de genomsnittliga intäkterna per vagnmil för landet läggs till grund för beräkningen av nettokostnader per vagnmil i de enskilda kommunerna. Betydande skillnader i biljettintäkter torde finnas främst beroende på boendetäthet. Metoden gynnar tätare befolkade kommuner.

Kritik framförs också mot metoden att från en schablonmässigt beräknad kostnad dra ett faktiskt utbetalat statsbidrag. För att metoden skall kunna användas måste det utbetalda statsbidragets storlek relateras till väglängden. Effekten härav kan bli att kommuner som i nuläget engage-

rat sig lite eller inte alls i lokal landsbygdstrafik med åtföljande lågt statsbidrag får högre slutliga kostnader än de kommuner som har ett större engagemang och högre statsbidrag. Bättre vore att helt bortse från statsbidraget eller att med ledning av länsstyrelsernas och bussbidragsnämndens material kalkylera ett statsbidrag per vagnmil.

Även RRV tar upp konsekvenserna av att statsbidraget dras ifrån den teoretiskt beräknade kostnaden för landsbygdstrafik vid bestämning av skatteutjämningsbidragets storlek. RRV konstaterar att detta innebär att effekterna av det specialdestinerade bidraget, vars syfte bl. a. skall vara att stimulera kommunerna till en rationell trafikuppläggning, begränsas. RRV anser att kommunerna skall kompenseras för kostnader för kollektivtrafik antingen genom ett specialdestinerat bidrag eller genom skatteutjämningsbidraget. Eftersom beslut om ett nytt — och administrativt enklare — specialdestinerat bussbidrag sannolikt fattas under år 1978, bör hänsyn till beräknade kostnader för landsbygdstrafik och skolskjutsar enligt RRV:s bedömning t. v. inte tas i skatteutjämnningssystemet.

Några remissinstanser kritiserar KEU 76 för att alltför schablonartat bortse från kostnader för kollektivtrafik i tätorter med mindre än 10 000 invånare. Behovet av kollektivtrafik även i mindre tätorter beror mycket på topografiska förhållanden påpekar man.

Kritik framförs också av kommuner som anser att kostnaderna för kollektivtrafik mellan tätorterna i en kommun inte beaktas. Detta anses oacceptabelt eftersom kommunerna inte kunnat styra den tätortsbildning som hittills skett.

Ett par remissinstanser har invändningar mot att utredningen inte beaktat kostnader för skolskjutsar i tätort. Exempelvis kan skolskjutsar i tätort vara nödvändiga av trafiksäkerhetsskäl.

Utredningen kritiserar för att den inte tagit hänsyn till de små tätorternas behov av skolskjutsar. Vissa mindre tätorter har t. ex. inte egen högstadieskola. KEU:s schablonmässiga metoder leder i vissa fall till att skolskjutskostnaderna kraftigt underskattas.

Ett par kommuner har invändningar mot att kostnaderna för skolskjutsar har beräknats efter bussbidragsnämndens referenstaxa, som i många fall understiger kommunens verkliga kostnader.

Kritik framförs mot att utredningen inte i tillräcklig utsträckning uppmärksammat konsekvenserna för kommunerna i Stockholms län av att kollektivtrafiken sköts av landstinget genom SL.

Landstingsförbundet pekar på konsekvenserna av det successiva genomförandet av ändrat huvudmannaskap för kollektivtrafiken. Enligt Landstingsförbundets uppfattning kan det därför finnas anledning att ompröva grundgarantierna tidigare än utredningen föreslagit. *Örebro läns landstingskommun* förutsätter att landstingen kommer att kompenseras för sitt engagemang i kollektivtrafiken enligt de regler som gäller för primärkommunerna.

Kostnader för kollektivtrafiken till sjöss har inte beaktats av KEU 76 påpekar bl. a. Karlskrona kommun.

Kostnader för fritidshus

Utöver det garanterade skatteunderlaget får kommunerna, enligt nuvarande regler för skatteutjämning, räkna sig till godo det skatteunderlag som belöper på fritidshusen i kommunen om ägarna är bosatta i annan kommun. Utredningen anser att denna faktor i fortsättningen skall beaktas vid utjämningen av kommunernas kostnader för bebyggelsestruktur i skatteutjämningsystemet. Kostnaderna för fritidshusen förutsetts därvid motsvara det belopp som kommunerna tillförs via skatteunderlaget för fritidshus.

Endast ett fåtal kommuner uttalar erinringar mot KEU:s förslag. Vissa kommuner — däribland *Lysekils* och *Sotenäs kommuner* — vill bibehålla nuvarande system. Sotenäs kommun anser att om kostnaderna för fritidshus skall beaktas i det föreslagna skatteutjämningsystemet, bör kostnaderna beräknas på annat sätt än som utredningen föreslagit. Kostnaden för fritidshusen överstiger enligt kommunen mångdubbelt intäkten av fritidshustaxeringen. Kommunen uppmärksammar därvid att fritidshusägare i åtskilliga fall kan reducera kommunernas skatteunderlag för fritidshus genom grundavdraget vid beskattningen. Även *Östhammars kommun* anser att kostnaderna för fritidsbebyggelse bör väga tyngre än vad utredningen föreslagit.

Ospecificerade kostnader

Det är inte möjligt att ta hänsyn till alla kostnadsskillnader som kan hänföras till geografiskt läge och bebyggelsestruktur. Främst i norrlandskommunerna förekommer kostnader på grund av de stora avstånden till övriga delar av landet och inom resp. län. Sådana kostnader föreslår KEU 76 skall beaktas genom ett schablonmässigt tillägg på högst 65 kr. per invånare.

Länsstyrelsen i Värmlands län anser att utredningen inte närmare motiverat tillägget för ospecificerade kostnader och menar att man inte kan frigöra sig från misstanken att det är en efterhandskonstruktion då man sett vilket resultat övriga faktorer sammantaget ger.

Förslaget kritiseras för att det ger otillräcklig kompensation för de merkostnader på grund av stora avstånd som förekommer i ytstora kommuner längst i norr. De stora avstånden leder också till att man tvingas ha mindre skolenheter än de som bildat norm för KEU:s beräkningar. Merkostnaderna för detta beaktar inte KEU.

Gästrikedkommunerna framhåller i sitt gemensamma yttrande att den svåra situationen för brukskommunerna måste beaktas, t. ex. genom ett tillägg på samma sätt som för ospecificerade kostnader.

8.3 Åldersstrukturen

8.3.1 Synpunkter på konstruktionen

Allmänt uttalas tillfredsställelse över att den grundläggande garantin kompletteras med tillägg eller avdrag beroende på kommunernas varierande åldersstruktur, eftersom de åldersberoende kostnaderna anses väga tungt.

Norrbottnens läns landstingskommun hävdar dock att åldersstrukturen har givits för stor betydelse i relation till geografiskt läge och bebyggelsestruktur. Även *länsstyrelserna i Värmlands och Norrbottens län* ifrågasätter om inte grundgarantin borde ha större genomslagskraft gentemot åldersstrukturen.

Skatteutjämningsnämnden anser det principiellt felaktigt att konsekvenserna av en gynnsam åldersstruktur endast i begränsad utsträckning fått slå igenom på grund av den spärr nedåt vid 100 % för totalgarantin som utredningen föreslår. *Valdemarsviks kommun* anser däremot att faktorn för åldersstruktur och folkminskning inte bör tillåtas bli negativ.

Rätt allmän enighet råder om att utredningen lyckats väga in de verksamheter, som har störst betydelse i detta sammanhang. Undantaget är barnomsorgen, om vilken det råder mycket delade meningar.

Några remissinstanser kommenterar KEU:s förslag att med hänsyn till beräkningssvårigheter inte utjämna kommunernas nettokostnader för gymnasieskolan i skatteutjämningsystemet. Utredningen föreslår i stället en översyn av gällande interkommunala ersättningar.

Skatteutjämningsnämnden instämmer i KEU:s förslag att t. v. inte beakta gymnasieskolans kostnader i skatteutjämningsystemet.

Enligt *Svenska kommunförbundet* kan det finnas behov av att utjämna kvarstående nettokostnader även om de interkommunala ersättningarna ses över. Emellertid har förbundet förståelse för svårigheterna att på ett tillförlitligt och rättvist sätt nu väga in kommunernas kostnader i skatteutjämningsystemet. En genomgripande förändring av de interkommunala ersättningarna förutsätter utförliga beräkningar av gymnasieskolans kostnader. När denna översyn gjorts finns det således ett underlag som kan användas för att bedöma om de återstående kostnaderna är av så stor betydelse att de bör beaktas i skatteutjämningsystemet.

Föreningen Sveriges Kommunalekonomer är tveksam till KEU:s förslag. Eftersom åldersstrukturen i fråga om denna utbildningsform varierar minst lika mycket som i övriga ungdomsverksamheter och dessutom många kommuner måste tillhandahålla utbildning för större områden än den egna kommunen, föreligger inga bärande skäl att undanta gymnasieskolan vid justeringar av inplacering i skattekraftsklass på grund av kommunernas åldersstruktur.

Svenska kommunförbundets åtta sydsvenska länsavdelningar konsta-

terar att utredningens förslag att även fortsättningsvis utjämna kostnaderna genom interkommunala ersättningar begränsar utjämningseffekten till kommunerna inom resp. gymnasiregion. Mot bakgrund av de skillnader i utdebiteringsbehov som påvisats mellan kommunerna på detta område är KEU:s ställningstagande otillfredsställande. Svårigheterna att väga in gymnasiekostnaderna i systemet är överdrivna och målet på sikt bör vara att även dessa kostnader utjämnas via skatteutjämningen. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Älvsborgs län* samt av ett femtiotal kommuner.

Hedemora kommun påtalar att KEU:s förslag att beakta gymnasiekostnaderna genom ett bättre system för interkommunala ersättningar inte löser problemen för kommuner med hög andel invånare i gymnasieåldern.

Eksjö, Köpings, Västerås och Tibro kommuner anser att gymnasieskolan bör tas med i åldersstrukturfaktorn. Enligt Tibro kommun är detta angeläget bl. a. med hänsyn till att KEU 76 föreslår ett ökat ansvar för elevernas rese- och inackorderingskostnader samt slopande av vissa utrustningsbidrag. Liknande synpunkter förs fram av *Kungälv* och *Lerums kommuner*.

Enligt *Haparanda kommun* är det olyckligt, med tanke på de höga kostnaderna för de små gymnasieorterna i Norrbottens och Västerbottens glesbygdsområden, att utredningen inte velat beakta gymnasieskolans kostnader i åldersstrukturfaktorn. Utredningens förslag, att dels lägga över kostnadsansvaret för gymnasieelevernas skolresor och inackordering, dels inte beakta de kostnadsskillnader som föreligger mellan glesbygdskommuner och tätortskommuner, verkar båda åt samma håll. Effekten blir den att de fattiga glesbygdskommunerna kommer att drabbas av mycket kraftigt ökade kostnader för gymnasieutbildningen. Eftersom gymnasieskolutbildning måste vara en rättighet för alla är förslaget osolidariskt mot glesbygdskommunerna, dels på grund av det hinder det kan utgöra för gymnasieskolans fortsatta utveckling, dels på grund av att förslaget riktar sin udd mot de kommuner som har den sämsta ekonomin och relativt sett de högsta kostnaderna för gymnasieskolan.

Åre kommun påpekar att utredningens beräkningar avseende gymnasieskolans kostnader bygger på helt felaktiga uppgifter för Åres del.

Huvuddelen av kommunerna tillstyrker KEU:s förslag om en årlig justering av åldersfaktorn. Ett par remissinstanser anser emellertid att åldersfaktorn bör ligga fast under längre tid än ett år.

Med hänsyn till de schabloniseringar som gjorts i systemet anser *länsstyrelsen i Kronobergs län* det inte meningsfullt att årligen göra korrigeringar med hänsyn till åldersstrukturen. Till dess att beräkningsmetoderna förbättrats kan den nu föreslagna garantiprocenten gälla.

Jämtlands läns landstingskommun förordar också att åldersfaktorn ligger fast under en längre tidsperiod. Även om åldersstrukturen utveck-

las positivt i förhållande till riket i övrigt kommer landstingets kostnader för långtidssjukvården ej att bli lägre.

Lysekils kommun påpekar att hänsynen till åldersfaktorn kommer att medföra att kommunernas prognoser över den totala skattekraftsgarantin blir osäkrare.

8.3.2 Beräkningsmetoder

Service till pensionärer

Utredningen beaktar kommunernas nettokostnader för ålderdomshem, hemhjälp, färdtjänst och övrig öppen service för åldersgruppen 70 år och äldre. I kostnadskalkylerna förutsätts att 6,85 % av åldersgruppen är boende i ålderdomshem. Beräkningarna bygger på ett genomsnittligt platsantal om 60 per ålderdomshem. Kostnaderna för hemhjälp baseras på ett genomsnitt av 57,3 timmar per invånare i åldersgruppen 70 år och däröver.

Flera remissinstanser i landets norra delar konstaterar att utredningens beräkningsmetod innebär en klar underskattning av det faktiska behovet av ålderdomshemspplatser för åldersgruppen 70 år och äldre. Ett par kommuner framhåller att sedan lång tid tillbaka har 10 % av antalet invånare i åldersgruppen 70 år och däröver normalt setts som norm för behovet. *Torsby kommun* påpekar att den betydligt högre andelen i kommunen än i KEU:s kalkyler återspeglar ett verkligt behov och att platsantalet framkommit i samråd med Svenska kommunförbundets expertis, länsstyrelsen och socialstyrelsen. Flera av kommunerna förordar att verkliga platsantalet bör ligga till grund för kostnadsberäkningarna.

Några remissinstanser understryker att glesbygdskommunerna missgynnas av att kostnadskalkylerna baseras på 60 platser/ålderdomshem. Bl. a. beroende på befolkningstäthet och struktur i övrigt har glesbygdens kommuner ofta mindre ålderdomshem vilket ger högre kostnader per plats. En orsak till att befintliga ålderdomshem har litet platsantal i förhållande till genomsnittet är kommunsammanslagningar. Detta får inte leda till en oförmånlig inplacering. *Skellefteå kommun* föreslår att kommuner, som på grund av ytstorlek och tätortsgrad har mindre enheter än i KEU:s underlagskalkyler, borde kunna få kompensation för avvikelse från den genomsnittliga tätortsgraden.

Länsstyrelsen i Värmlands län anser det tveksamt att ha samma beräkningsmodell för glesbygdskommunerna som för stora tätortskommuner, inte minst med tanke på att det ofta betydligt sämre bostadsbeståndet i glesbygder gör att procentuellt fler åldringar behöver vårdas på ålderdomshem.

I fråga om kostnaderna för annan pensionärsservice än ålderdomshem framhålls att kostnaderna torde vara högre i glesbygd. I glesbygdskommunerna är det ofta så att de närmast anhöriga — barnen —

tvingats flytta från trakten. I tätortskommunerna bor barnen i allmänhet närmare de gamla och har större möjligheter att se till dessa.

RRV påpekar att verket i projektet "Samhället och de äldre" har funnit att det framför allt är gruppen 80 år och äldre som bidrar till höga äldreomsorgskostnader. Vissa kommuner kan ha en ojämn åldersstruktur bland pensionärerna. Detta kan eventuellt motivera att den föreslagna gränsen 70 år höjs något vid beräkning av skatteutjämningsbidraget. Strömstads kommun förordar däremot en åldersgräns på 65 år.

Grundskolan och förskolans deltidsgupper

Några kommuner, företrädesvis i Norrland, konstaterar att KEU:s kalkyler baseras på kalkylenheter som direkt missgynnar kommuner med många små tätorter och en stor glesbygd. Glesbygdskommuner, som på grund av otillräckligt befolkningsunderlag och långa avstånd i huvudsak har mindre skolenheter, får vidkännas högre kostnader än vad KEU:s kalkyler visar. På samma sätt missgynnas glesbygdskommunerna av KEU:s kalkyler för förskolans deltidsgupper.

Barnomsorg

Vid invägningen i systemet har utredningen gjort en kompromiss beträffande barnomsorgen så att kostnaderna till hälften baseras på åldersstrukturen, till hälften på det faktiskt utbyggda antalet barntillsynsplatser i resp. kommun. Inställningen till detta invägningsförfarande är mycket splittrad bland remissinstanserna.

RRV förordar att kostnadsskillnaderna för barnomsorgsverksamheten helt utjämnas efter befolkningsstrukturen. Andra medel än skatteutjämnningen bör utnyttjas för att uppnå den överenskomna utbyggnaden av barnomsorgen.

LO, TCO och SACO anser att barnomsorgen skall lämnas utanför skatteutjämnningen och att det specialdestinerade bidraget skall höjas. Enligt LO är nettokostnaderna för barnomsorgen betydligt överdrivna genom att en utbyggd barnomsorg också frigör resurser och därigenom ger inkomster till stat och kommun.

Av länsstyrelserna uttalar sig 13 stycken för att stödet till barnomsorgen bör knytas direkt till utbyggnaden. Merparten av dessa anser att detta inte bör ske via skatteutjämnningen. Skatteutjämningsnämnden, Svenska kommunförbundets åtta sydsvenska länsavdelningar och en tredjedel av de kommuner som yttrat sig förordar också att barnomsorgen t. v. lämnas utanför skatteutjämnningssystemet.

Ett tiotal kommuner föreslår en höjning av det specialdestinerade bidraget till barnomsorgen kombinerat med en utjämning av resterande kostnader efter antalet platser. Ett par kommuner, som också förordar en höjning av statsbidraget, anser att kostnaderna i övrigt kan utjämnas i enlighet med KEU:s förslag. Västerås kommun konstaterar dock att

efter en höjning av statsbidraget till 75 % av totalkostnaderna, så blir vägningsförfarandet i skatteutjämningen av liten betydelse.

Ett drygt trettiootal kommuner förordar en höjning av det specialdestinerade bidraget utan att göra något klart uttalande om resterande nettokostnader skall omfattas av skatteutjämningsystemet eller ej. Ett par av dessa kommuner understryker dock att en eventuell utjämning inte skall ske efter åldersstrukturen.

Ett tiotal kommuner uttalar sig för en utjämning helt efter åldersstrukturen. Som skäl för detta anser ett par av kommunerna att andra utjämningsformer gynnar kommuner med bättre möjligheter att rekrytera personal.

Malmö kommun hävdar att utjämning bör ske på grund av den faktiska utbyggnad som skett inom ramen för den överenskommelse som träffats mellan regeringen och Svenska kommunförbundet.

Enligt *Torsby kommun* kan utredningens förslag till sammanvägning godtas om samma system tillämpas för andra kostnader som ingår i skatteutjämningsystemet.

Länsstyrelsen i Uppsala län anser att grundgarantiberäkningarna grovt sett avspeglar de regionalpolitiska förhållandena i länet. Dessa relationer förtrycks dock vid tillägg av åldersfaktorn beroende på att barnomsorgen ingår i denna. Ett ytterligare skäl för att barnomsorgen inte bör ingå är att Uppsala kommun har att ta ansvar för barnen till de många studenter, som ofta inte är mantalsskrivna på orten och därför inte kan medräknas vid bestämmande av skattekraften.

Statskommunala bostadsbidrag och kommunala bostadstillägg till folkpension

Några remissinstanser tar upp KEU: s förslag att utjämna kostnaderna för statskommunala bostadsbidrag (SKBB) och kommunala bostadstillägg till pensionärer (KBT) genom skatteutjämningen. Utjämnningen föreslås grundas på kommunens faktiska nettokostnad för bostadsbidrag tidigare år.

Svenska kommunförbundet förutsätter att KBT-kostnaderna beaktas först när utjämnningen kommunerna emellan kan grundas på utbetalningar efter enhetliga principer.

Enligt *Landskrona kommun* bör samordningen av bestämmelserna om SKBB och KBT bli föremål för så snabb behandling att de kan inräknas i skatteutjämningsystemet och träda i kraft samtidigt med detta.

Som tillägg för åldersstruktur och befolkningsminskning anser *länsstyrelsen i Värmlands län* att de procenttal, som beräknats med uteslutande av faktorerna barnomsorg och bostadstillägg, ger en riktigare bild av kommunernas situation än KEU: s förslag. Länsstyrelsen konstaterar

att beräkningarna avseende KBT i KEU:s betänkande utgår från dagens förhållande. Det innebär att kommuner, som inte haft ekonomiska resurser att höja bostadstillägget till en nivå som motsvarar riksgenomsnittet, blir missgynnade medan de kommuner som haft höga kommunala bostadstillägg gynnas. Det avvikande utdebiteringsbehovet för denna faktor räknas ju in i åldersstrukturen. Utredningen har i annat sammanhang föreslagit ändrade regler för bostadstilläggen. Om detta förslag varit genomfört hade siffrorna blivit annorlunda. Utredningen borde enligt länsstyrelsens mening gjort kalkylerna som om förslaget vore genomfört. I nuläget blir det oerhört svårt att jämföra åldersstruktursiffror på ett riktigt sätt.

Flera glesbygdskommuner påpekar att kommuner, som inte har haft ekonomiska möjligheter att höja KBT till en nivå som motsvarar riksgenomsnittet och samtidigt har en förhållandevis stor andel pensionärer, kommer att få stora övergångsproblem. De föreslagna gemensamma hyresgränserna för KBT innebär ofta kraftiga höjningar av de hyresgränser som hittills gällt i dessa kommuner och därmed kraftigt ökade utbetalningar. Samtidigt har compensationen inom skatteutjämnings-systemet beräknats på grundval av nettokostnaden för hittills gällande KBT-system. Flera av dessa kommuner förutsätter att de ökade nettokostnaderna beaktas på sådant sätt i skatteutjämningsystemet att kommunerna får compensation härför. *Torsby kommun* föreslår därför att en övergångsregel införs som innebär att man vid fastställandet av garanterad skattekraft beräknar de kostnader som skulle falla på dessa kommuner om de nya bostadsbidragsreglerna var införda.

Även vissa kommuner som enligt förslaget inte kommer att omfattas av skatteutjämnings — bl. a. *Stenungsunds, Trollhättans och Karlstads kommuner* — pekar på liknande konsekvenser av den föreslagna metoden för beräkning av skattekraftsgarantin vid en samtidig ändring av reglerna för bostadsbidragen och finansieringen av dessa. Enligt *Trollhättans kommun* bör övervägas någon, åtminstone tillfällig, hjälp till de kommuner utanför skatteutjämningsystemet som drabbas hårdast.

Kristinehamns kommun anser att kostnaderna för KBT och SKBB bör brytas ut ur skatteutjämningsystemet. I stället bör kommunernas merkostnader för de samordnade hyresgränserna täckas genom direkta statsbidrag. Förslaget att samordna KBT och SKBB är i och för sig riktigt under förutsättning att kommunerna erhåller compensation för sina merkostnader. Förslaget innebär emellertid att nettokostnaderna ökar för kommunen. Denna merkostnad kommer kommunen inte att bli kompenserad för beroende på att de ökade kostnaderna för KBT och SKBB kommer att bli mycket större än ökningen av skattekraften i skatteutjämningsystemet. Förslaget står inte heller i överensstämmelse med skatteutjämningsystemets konstruktion om en utjämning efter åldersstruktur i stället för verkliga kostnader. Även *Hagfors kommun* är nega-

tiv till att kommunernas faktiska nettokostnad för bostadsbidragen ingår som en faktor vid bestämningen av tillägg eller avdrag för åldersstruktur inom skatteutjämnningssystemet.

Sjukvård

I åldersstrukturfaktorn för landstingskommunerna beaktas kostnaderna för sjukvård. KEU 76 har övervägt två metoder. Det ena detaljerade alternativet innebär att man delar upp befolkningen efter kön och åldersklasser och sjukvården efter långtidsvård, korttidsvård och psykiatrisk vård. Utredningen förordar dock ett enklare alternativ som innebär att befolkningen delas upp i två grupper, nämligen över resp. under 70 år och att sjukvården inte delas upp efter vårdområden.

Den största differensen mellan de alternativa metoderna uppstår för *Malmö kommun*, som i sitt remissyttrande förordar att den mer detaljerade metoden bör användas.

Östergötlands läns landstingskommun tillstyrker den enklare metoden men anser att åldersgränsen bör sättas lägre än 70 år. Av utredningens diagram över slutna sjukvård framgår att antalet vård dagar ökar kraftigt redan vid 66—67 års ålder. Om den normala pensionsåldern — 65 år — väljs som gräns i stället för 70 år bör detta normalt vara dämpande på kraftiga svängningar i åldersfaktorn och de tillägg till eller avdrag från grundgarantin som bestäms av denna faktor. Även befolkningsstatistikens åldersintervallindelning kan tala för att gränsen sätts vid 65 år.

Göteborgs och Bohus läns landstingskommun ifrågasätter om inte mera djupgående undersökningar än KEU:s är motiverade eftersom förslaget medför vittgående konsekvenser för landstingen. KEU:s underlagsmaterial är från år 1970 och det kan ifrågasättas om uppgifterna fortfarande äger relevans. Ett skatteutjämnningssystem enligt förslaget torde kräva en översyn av vårdkonsumtionen i olika åldersklasser med några års mellanrum. En analys av valet av just 70 år som gräns vid beräkningarna saknas. Det skulle varit av värde att se vad andra gränser givit för resultat.

Göteborgs kommun anser att man borde ha studerat miljöfaktorernas inverkan på hälsotillståndet och därmed kostnaderna för sjukvård.

Värmlands läns landstingskommun påpekar att den höga andelen åldringar i länet i kombination med den geografiska fördelningen medför behov av ett större antal vårdinrättningar, vårdplatser och vårdresurser i övrigt än vad befolkningsunderlaget egentligen motiverar.

8.4 Befolkningsminskning

Enligt *riksskatteverket (RSV)* synes en tioårsperiod alltför lång för att uppnå avsett syfte. På grund av indelningsförändringar är det dessutom knappast möjligt att för viss kommun avgöra hur stort befolkningsta-

let var för tio år sedan för samma geografiska område. RSV föreslår att gällande avfolkningsregel överförs till den föreslagna lagen. Om detta inte anses lämpligt bör den av utredningen föreslagna avfolkningsregeln begränsas till en femårsperiod. Om detta anses för kort tid och utredningens förslag kommer att följas, bör i övergångsbestämmelser begränsning ske bakåt i tiden till år 1974 med hänsyn till att senaste större kommunreform genomfördes vid ingången av år 1974.

Länsstyrelserna i Västmanlands och Norrbottens län anser det befogat med en tilläggsregel om att beräkningen får avse en femårsperiod, om detta är förmånligare för kommunen. Även *Fagersta kommun* förordar en annan konstruktion av tillägget. En kommun med fluktuerande befolkning kan genom KEU:s förslag helt bli utan ersättning för intäktsbortfall. *Hallstahammar* och *Köpings kommuner* är tveksamma till förslaget med hänsyn till att befolkningsminskningen ofta är ojämnt fördelad över en tioårsperiod. Häftiga förändringar skapar stora problem som utredningsförslaget inte beaktar. Även *Köpings kommun* förordar därför en kompletterande femårsregel medan *Hallstahammar kommun* aktualiserar extra skatteutjämningsbidrag i sådana fall. *Karlskrona kommun* anser att perioden endast skall omfatta ett par år.

Staffanstorps kommun anser att hänsyn bör tas till befolkningsminskning som överstiger 3 %. Även *Köpings kommun* förordar ett lägre procenttal än av KEU 76 förordade 5 %. Enligt *Ragunda kommun* bör hela befolkningsminskningen berättiga till tillägg.

Hagfors och *Filipstads kommuner* anser att förslaget bör ses över. Förslaget eliminerar inte i tillräcklig grad verkningarna av en befolkningsminskning. *Ragunda* och *Bergs kommuner* konstaterar att de kommunala kostnaderna i vissa fall t. o. m. ökar beroende på vikande underlag för kollektiva transporter och kommersiell service. Även *Trelleborgs kommun* anser att utredningen underskattar den negativa effekten av befolkningsreduktionen. Som skäl för detta anges bl. a. att befolkningsammansättningen förändras på ett ogynnsamt sätt.

Enligt *Torsby kommun* medför förslaget jämfört med nuvarande regler en försämring för kommunens del.

Länsstyrelsen i Jämtlands län samt *Gotlands, Sandvikens, Örnsköldsviks, Bergs, Skellefteå, Umeå, Arjeplogs* och *Överkalix kommuner* påtalar att förslaget inte tar hänsyn till befolkningsomflyttningen inom kommunerna. *Svenska kommunförbundets länsavdelning i Norrbottens län* konstaterar i yttrande som bilagts yttrande från länsstyrelsen i Norrbottens län att den stora befolkningsminskningen i kommunernas ytterområden ofta kan döljas i en måttlig befolkningsökning för kommunernas centralort. Ytstora kommuner har ofta en stor intern befolkningsomflyttning med inflyttning till tätorter från glesbygdsdelarna. Detta medför kostnader såväl i glesbygdsdelarna som i tätortsdelen. För erhållande av större rättvisa borde vid beräkning av bidrag till kostnader för

befolkningsminskning och kostnader för befolkningsökning kommunerna delas upp i ett glesbygdsområde och ett tätortsområde för att eliminera verkningarna av ovannämnda salderingseffekter. I många fall torde en sådan indelning kunna göras så att områdena får utgöras av de kommundelar som motsvarar de "gamla" kommunerna före kommunsammanläggningen.

8.5 Övriga faktorer av betydelse för den kommunala ekonomin

Utöver de faktorer som beaktats i KEU:s skatteutjämningsförslag framför vissa remissinstanser förslag och önskemål om att ytterligare ett antal faktorer beaktas. Den faktor som oftast nämns, framför allt av remissinstanserna i landets norra delar, är sysselsättningsgradens betydelse för kommunernas ekonomi. Kommunernas och landstingskommunernas kostnader för sysselsättningsskapande åtgärder bör enligt dessa remissinstanser beaktas i skatteutjämnningen.

Andra faktorer som nämns är följande:

Urbaniseringsgrad

Ortsklassificering

Flerkärnighet som effekt av kommunsammanslagningarna

Ytstorlek i förhållande till folkmängd och antal tätorter

Topografi/grundförhållanden (inkl. kostnader för antikvariska grundundersökningar)

Enskilda vägar

Fjärrvärme

Kollektivtrafik till sjöss

Historisk och nuvarande tillväxttakt

Befolkningsexpansion (räntor och amorteringar)

Hyresförluster

Strukturförändringar/ensidigt näringsliv

Arbetslöshet

Förvärvsarbetsgrad/inkomster

Skyddade verkstäder

Social- och socioekonomisk struktur

Befolkningssammansättning (andel invandrare samt fördelning på nationaliteter och språkgrupper)

Turism (förvaltning av riksangelägna intressen)

Gästarbetare

Kulturutbud i storstäder

Vårdproblem i storstäder

Gymnasieskolan

Ungdomsomsorg

Vård av omhändertagna barn

Feriebarn

8.6 Spärregel med hänsyn till nuvarande garantinivå

Den av KEU 76 föreslagna spärregeln att ingen kommun skall få lägre skattekraftsgaranti än den som gällde året före övergången synes enligt *skatteutjämningsnämnden* i princip ohållbar, om man utgår ifrån att beräkningsmetoderna i det nya systemet garanterar en rättvis placering. I så fall borde regeln ersättas med en övergångsbestämmelse, som möjliggör en successiv anpassning till den riktiga placeringen, i stället för att oriktiga placeringar nu permanentas på grund av spärregeln. Nämnden har emellertid vid studiet av det nya systemets verkningar i utjämningshänseende blivit så tveksam om säkerheten i beräkningsgrunderna, att den inte anser sig kunna föreslå ett borttagande av spärregeln. Detta motiveras av hänsyn till dess betydelse särskilt för Norrbottenskommunerna, som ju enligt KEU:s kalkyler skulle vara för högt placerade f. n. Endast om ett skäligt och klart beaktande av regionalpolitiska aspekter ges i det nya systemet, torde Norrlandsproblemet inte utgöra hinder för ett borttagande av spärregeln.

Enligt *länsstyrelsen i Kronobergs län* borde tidigare gynnade kommuner kunna acceptera en successiv nedskärning. I annat fall skulle ju tidigare missgynnade kommuner lika gärna kunna begära retroaktiv kompensation. Även *Rättviks kommun* konstaterar att spärregeln innebär att kommuner som hittills gynnats genom inplacering i för hög skattekraftsklass även fortsättningsvis kommer att gynnas i förhållande till andra kommuner.

Älvsbyns kommun understryker dock att denna spärregel måste bli bestående.

8.7 Administrativa synpunkter på beräkningstekniken m. m.

Av administrativa skäl anser *skatteutjämningsnämnden* att den årliga omräkningen av åldersstrukturfaktorn är vansklig och ifrågasätter om metoden verkligen skulle fungera. För den årliga beräkningen fordras nämligen att länsstyrelserna erhåller ett flertal uppgifter m. m., grundade på beräkningar från olika myndigheter, såsom bostadsstyrelsen, riksförsäkringsverket, socialstyrelsen, riksskatteverket och statistiska centralbyrån. Uppgifterna måste också lämnas och inom länsstyrelserna bearbetas under en relativt kort tidsrymd. Till de administrativa vanskligheterna på den statliga sidan kommer att kommunernas planeringsarbete blir mer arbetskrävande och osäkert, eftersom skattekraftsgarantin inte är given i förväg. Sett ur administrativ synpunkt skulle bidragssystemet vinna mycket i enkelhet, om även kostnaderna för åldersstrukturen kunde inarbetas i grundgarantin. Avgörande för om denna förenkling — som av administrativa skäl får anses vara angelägen — bör genomföras är givetvis i vilken grad kostnadsolikheter, förorsakade av ål-

dersstrukturen, förändras i kommunerna från år till år. Detta i sin tur torde till stor del sammanhånga med om kostnaderna för barnomsorgen skall ingå i skatteutjämningsystemet eller ej. Även riksskatteverket (RSV) förordar av administrativa skäl att åldersstrukturfaktorn inarbetas i grundgarantin.

Malmö kommun påtalar att det föreslagna systemet kommer att kräva en avsevärd byråkrati för uppföljning och så småningom revidering av systemet. Dessutom ter det sig relativt svårt för den enskilda kommunen att bedöma i vilken utsträckning bidraget framöver kommer att förändras. I sin strävan att konstruera ett system som blir så rättvist som möjligt har så många faktorer arbetats in, att det torde vara förenat med åtskilligt arbete för en kommun att beräkna hur totalgarantin utvecklas. Visserligen föreslås grundgarantin ligga fast i fem år men kompletteringen för åldersstruktur och folkminskning skall revideras årligen. Principen om årlig revidering av sistnämnda faktorer skall ej förnekas, eftersom stora ändringar kan ske bara på två eller tre år, men komplexiteten i systemet försvårar möjligheterna till en helhetssyn. I och med att totalgarantin kan förändras varje år, så innebär detta att en kommun, som önskar få kunskap om sina resurser för t. ex. kommande femårsperiod, måste göra en egen prognos för hur totalgarantin kommer att förändras.

Länsstyrelsen i Stockholms län delar utredningens uppfattning att skatteutjämningsystemet i sin helhet bör ses över i femårsintervaller och att kostnadsskillnader beroende på åldersfaktorn ses över årligen. Med hänsyn till att beräkningarna årligen kommer att behöva ses över anser länsstyrelsen att en förenklad beräkningsteknik måste eftersträvas. Administrationen av systemet kommer i annat fall att bli omfattande och dyrbar.

Länsstyrelsen i Östergötlands län konstaterar att utredningens förslag ur teknisk administrativ synpunkt innebär en ökad arbetsbörda under sommaren.

Även *länsstyrelsen i Värmlands län* påpekar att utredningens förslag kan komma att innebära ett inte oväsentligt merarbete för länsstyrelserna. Ett eventuellt beslut där länsstyrelserna åläggs dessa uppgifter måste då ovillkorligen kopplas med härmed motsvarande resursförstärkning. Länsstyrelsen ifrågasätter emellertid om inte dessa uppgifter på ett smidigare och rationellare sätt med hjälp av bl. a. ADB-teknik kan utföras centralt.

Bl. a. RSV och SCB påtalar effekterna av RS-projektets förslag om förlängd taxeringsperiod. Enligt gällande system kan uppgift om kommuns skatteunderlag lämnas under sommaren. Sådan uppgift kan i framtiden inte lämnas förrän i slutet av taxeringsåret. I RS-projektets delrapport 1976: 1 föreslås att preliminärt skatteunderlag skall framställas den 25 juli, den 15 september, den 15 oktober och den 15 november.

8.8 Extra skatteutjämningsbidrag

Samtliga remissinstanser som direkt har uttalat sig om extra skatteutjämningsbidrag (75 stycken) instämmer i KEU:s uppfattning om behovet av extra bidrag. Därutöver ansluter sig ett 50-tal kommuner till yttrandet från *Svenska kommunförbundets åtta sydsvenska länsavdelningar*, som uttalar sig för denna bidragsform.

På något undantag när anses det också lämpligt att bibehålla de allmänt utformade kriterier som under senare år legat till grund för bidragsgivningen. *Svenska kommunförbundet* säger i sitt yttrande att detaljerade regler för extra bidrag inte bör utformas, då behovet att komplettera det ordinare bidraget inte alltid kan förutses. *Katrineholms kommun* framhåller att beviljande av extra bidrag utan angivande av speciella regler skall bibehållas. *Linköpings kommun* understryker det stora värdet av att kunna använda bidragsformen vid snabba förändringar. Däremot anser *Vansbro kommun* att det är fel att ha kommunens allmänna ekonomiska situation som avgörande kriterium för extra skatteutjämningsbidrag. Kommunen anser detta vara negativt för kommuner med ordnad ekonomi och som rationaliserar för att begränsa utdebiteringen. *Ragunda kommun* tycker att dagens diffusa regler absolut bör preciseras. Även *Ulricehamns kommun* anser att reglerna bör konkretiseras på så sätt att kommunerna kan ta hänsyn härtill i sin budgetering.

Ett flertal remissinstanser har synpunkter på vilka omständigheter som särskilt bör beaktas vid beviljande av extra skatteutjämningsbidrag. *Skatteutjämningsnämnden* påpekar att KEU 76 nämnt ett flertal speciella situationer som kan motivera att kommuner i svår ekonomisk belägenhet erhåller extra bidrag. Det gäller bl. a.:

- på grund av särskilt stora kostnader som kan förorsakas av snabb befolkningsökning
- om kommun i stor utsträckning drabbas av kostnader för hyresförluster, exempelvis vid inlösen av hyresförlustlån
- på grund av kostnader för ogynnsam topografi
- i fall när kommuner särskilt missgynnas genom att speciella statsbidrag dras in i samband med att skatteutjämningsystemet reformeras
- om överenskommer träffas mellan regeringen och kommunförbunden om begränsning av skatteuttaget men en kommun inte kan hålla den överenskomna ramen utan extra bidrag.

Skatteutjämningsnämnden konstaterar att flera relativt viktiga ekonomiska problem föreslås få sin lösning genom extra bidrag och förutser stora svårigheter för en rättvis lösning i olika hänseenden. Vissa kommuner blir på grund härav mycket beroende av extra skatteutjämningsbidrag, vilket försvårar deras ekonomiska planering. I sitt gemensamma yttrande är *Söderkommunerna i Stockholms län* inne på samma pro-

blem. De påpekar att stora svårigheter att bedriva budgetarbetet uppstår för de kommuner som till en del måste basera sin budget på extra bidrag. Söderkommunerna anser att alla möjligheter måste prövas att lösa hyresförlustproblemet, expansionsproblemet och kostnader för socialhjälp till invandrare på andra vägar än genom extra skatteutjämningsbidrag.

Svenska kommunförbundets åtta sydsvenska länsavdelningar säger i sitt yttrande att det kan vara påkallat med ett statligt ingripande för att hjälpa en kommun som hamnar i liknande omständigheter som gäller för Luleå i samband med NJA-krisen. Däremot anser de det tveksamt om vissa förortskommuners finanspolitiska problem skall lösas inom ramen för denna bidragsform. *Svenska kommunförbundet* framhåller att extra bidrag bör kunna beviljas kommuner, som haft betydande merkostnader på grund av särskilt omfattande arbetslöshet. Sysselsättningsproblem bör enligt flera yttranden utgöra grund för extra bidrag. Således påtalar *länsstyrelsen i Östergötlands län* att anslaget i större utsträckning än f. n. bör utnyttjas när sysselsättningsproblem av övergående karaktär uppstår. Djupgående strukturella sysselsättningsproblem bör däremot medföra justering av det garanterade skatteunderlaget. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Örebro län* samt *Karlskrona* och *Hagfors kommuner*. *Luleå kommun* framhåller att strukturförändringar i kommunal verksamhet eller verksamhet med kommunalt engagemang bör kunna kompenseras via extra skatteutjämningsbidrag. *Kristianstads kommun* anser att extra bidrag bör förbehållas kommuner som på grund av yttre omständigheter närmast råkar i direkta krissituationer.

Sysselsättningsutredningen understryker betydelsen av de extra skatteutjämningsbidragen, som utöver sitt nuvarande användningsområde också bör kunna användas som ett instrument för riktade regionalpolitiska åtgärder i landstingens och kommunernas verksamhet.

Expansionskommunernas behov av extra skatteutjämningsbidrag uppmärksammas förutom av *skatteutjämningsnämnden* och *Söderkommunerna i Stockholms län* även av *länsstyrelsen i Stockholms län*, *Upplands-Bro*, *Karlskrona* och *Lysekils kommuner*. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser att de snabbt växande kommunernas problem bör få stöd genom komplettering av reglerna för inplacering i skattekraftsklass och inte genom extra bidrag. Härigenom får de bättre möjligheter att planera sin verksamhet. Liknande synpunkter framförs av *Sigtuna kommun*, som framhåller att kopplingen till extra bidrag inte ger någon garanti eller kännedom om vare sig möjligheten att erhålla bidrag eller bidragets storlek.

Svårigheterna med den ekonomiska planeringen för de kommuner som är beroende av extra skatteutjämningsbidrag betonas av *skatteutjämningsnämnden*, *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*, *Söderkom-*

munerna i Stockholms län samt Ulricehamns och Bräcke kommuner. Stenungsunds kommun anser att extra bidrag bör beviljas för längre perioder då det annars blir svårt för kommuner med behov av särskilt stöd att åstadkomma en vettig ekonomisk långtidsplanering.

Lunds och Skellefteå kommuner m. fl. påtalar behovet av kompensation genom extra skatteutjämningsbidrag till kommuner som särskilt missgynnas av att specialdestinerade statsbidrag enligt KEU:s förslag dras in i samband med en skatteutjämningsreform. *Svenska kommunförbundets länsavdelning i Norrbottens län*, vars yttrande länsstyrelsen bifogat, anser att KEU:s skrivning om påtagligt betungande kostnader för skogsbrandsläckning bör få en formulering som medger en generös tolkning av bidragsbestämmelserna med hänsyn till förhållandena i Norrbotten. Liknande synpunkter framförs av *Härjedalens, Arjeplogs och Jokkmokks kommuner. Länsstyrelsen i Värmlands län* framhåller dock att extraordinära kostnader, exempelvis vid stora bränder, bör kompenseras smidigare och snabbare än genom extra bidrag. Även *Svenska kommunförbundet* påpekar att det knappast är praktiskt möjligt att kompensera kostnader för katastrofbränder genom extra skatteutjämningsbidrag.

Uträglade turistkommuner bör enligt *Härjedalens kommun* få ökade möjligheter att erhålla extra bidrag. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser också att kommuner som förvaltar riksangelägna rekreationsintressen bör få stöd. För direkta kostnader för sådana ändamål bör enligt länsstyrelsens åsikt speciella statsbidrag utgå, medan extra skatteutjämningsbidrag bör kompensera mer indirekta kostnader för dessa angelägenheter.

Andra speciella omständigheter, som enligt remissinstansernas åsikt bör föranleda extra skatteutjämningsbidrag, är särskilt stor ytvidd som medför behov av lokalkontor (*Härjedalens kommun*), ogynnsam topografi (*Öckerö kommun*), kostnader för gymnasieskola och gymnasieelever (*Torsby och Skellefteå kommuner*) m. m.

I några yttranden från Stockholmsområdet diskuteras förhållandet inomregional skatteutjämning — extra skatteutjämningsbidrag. *Stockholms läns landstingskommun* anför om detta att ett inomregionalt skatteutjämningsystem inte får förhindra att kommuner med särskilt stora ekonomiska problem kan erhålla extra bidrag. *Upplands-Bro kommun* delar inte KEU:s uppfattning att en inomregional skatteutjämning skulle minska behovet av extra skatteutjämningsbidrag. Liknande synpunkter framförs av *Vallentuna kommun*.

Länsstyrelsen i Örebro län, Landstingsförbundet samt tio landstingskommuner förutsätter att extra skatteutjämningsbidrag skall kunna utgå även till landstingskommuner på samma villkor som till kommunerna. De anser att bestämmelserna bör utformas så att detta klart framgår.

Det fåtal remissinstanser som yttrar sig särskilt om anslagsbehovet avsluter sig till KEU:s uppfattning. *Svenska kommunförbundet* m. fl. an-

ser således att nuvarande anslag behöver räknas upp. *Länsstyrelsen i Stockholms län* framhåller att begränsning uppåt inte är lämpligt utan att anslaget bör vara beroende av varje års krav. Det bör enligt länsstyrelsens mening fungera som ett akutanslag för oförutsedda och opåverkbara händelser. *Norrköpings kommun* anser det angelägnare att prioritera extra skatteutjämningsbidrag under fem år till "fattiga" kommuner än att föreslå tioåriga övergångsbidrag till "rika" kommuner till följd av förslaget om ändrade regler för beskattning av juridiska personer.

De som yttrat sig om ansökningstiden tillstyrker KEU:s förslag om en förlängning till den 31 mars. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* påpekar att det bör föreskrivas att länsstyrelsen skall med eget yttrande överlämna ansökningarna till regeringen senast den 31 maj.

8.9 Inomregional skatteutjämning

Frågan om inomregional utjämning har behandlats i ett femtiotal remissyttranden. Det dominerande intrycket är att tankarna på en inomregional skatteutjämning som komplement till ett statligt riksomfattande skatteutjämningsystem möts med stor skepsis. Endast några remissinstanser är klart positiva. Nästan samtliga dessa återfinns i Stockholms län.

Norrälje kommun anser att en rätt genomförd inomregional skatteutjämning är ett nödvändigt komplement till det statliga skatteutjämningsystemet med hänsyn till att skillnaderna i skatteunderlag mellan olika delar av länet blir rätt omfattande även sedan KEU:s förslag omsatts i praktiken. *Upplands-Bro kommun* framhåller att ett regionalt skatteutjämningsystem måste införas i Stockholms län. *Söderkommunerna i Stockholms län* säger i sitt gemensamma yttrande att merparten av deras ekonomiska problem av KEU 76 har hänvisats till ett inomregionalt ansvarstagande.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län säger sig vara införstådd med att en inomregional skatteutjämning kan vara motiverad under en övergångsperiod, t. ex. i Stockholmsregionen. Ur regionalpolitisk synpunkt bör dock enligt länsstyrelsens mening enhetliga, för hela riket gällande regler vara mest fördelaktiga. Av kommuner utanför Stockholmsområdet är det endast *Hallstahammars* och *Ludvika kommuner* som ser vissa fördelar med inomregional skatteutjämning. *Växjö kommun* säger i sitt yttrande att den kan vara ett komplement i storstadsregionerna men saknar intresse för landet i övrigt. *Statens kulturråd* anför att det inom kulturområdet finns många verksamheter, som berör fler än en kommuns invånare, men där verksamheten ofta är koncentrerad till centralorten, som får bära merparten av kostnaderna. Kulturrådet säger sig därför med intresse komma att följa försöket med lagstiftning om skatteutjämning inom Stockholms län.

Länsstyrelsen i Stockholms län tillstyrker KEU:s förslag att man bör avvakta erfarenheterna av den försöksvisa lagstiftningen för Stockholms län, innan man tar ställning i det längre perspektivet. Ytterligare åtta remissinsanser ansluter sig till KEU:s uppfattning, bl. a. *Landstingsförbundet* och flera landstingskommuner. Även *Göteborgs kommun* instämmer med KEU 76 och framhåller därutöver att det föreligger speciella svårigheter för Göteborgsregionen, när det gäller en lagutformning, eftersom regionen är splittrad på flera landsting.

Flertalet av de remissinstanser, som uttalar sig i denna fråga, antingen motsätter sig helt ett allmänt genomförande av inomregional skatteutjämning, eller uttalar starka betänkligheter mot ett sådant system, eller ställer sig mycket tveksamma. *Svenska kommunförbundets* åtta *sydsvenska länsavdelningar* anser att behovet av ett system för inomregional skatteutjämning inte har dokumenterats och att ett sådant system inger betänkligheter ur principiell synpunkt. Länsavdelningarna kan därför inte acceptera att frågan om inomregional skatteutjämning förs vidare. Inomregional skatteutjämning skulle enligt deras mening snarare förstärka spänningar och bevara obalanser mellan länsregioner än bidra i utjämnande syfte. Behovet av att diskutera denna fråga anser länsavdelningarna bero på att nivån i det statliga skatteutjämnningssystemet är för låg. Mot den bakgrunden anser de att en höjning av basgarantin bör prioriteras och genomföras i snabbare takt än den som diskuteras av KEU 76. Ett 50-tal kommuner ansluter sig till länsavdelningarnas yttrande över KEU:s betänkande. *Härryda* och *Mölnåls kommuner* delar länsavdelningarnas uppfattning att problemen bör lösas genom att höja nivån ytterligare i det statliga systemet. Liknande synpunkter framförs av *Motala*, *Söderköpings* och *Kristianstads kommuner*.

Älvkarleby kommun framhåller att tillskott av skattekraft till resurs-svaga kommuner även i fortsättningen i princip bör vara en statens angelägenhet. *Norrköpings kommun* avvisar bestämt inomregional skatteutjämning. I ett något längre perspektiv kan inte — enligt kommunens mening — ett skatteutjämnningssystem accepteras som behöver kompletteras med inomregional utjämning. *SACO/SR* säger i sitt yttrande att den delar uppfattningen att det är väsentligt att de inomregionala skatteskillnaderna inte blir alltför stora men att den ställer sig tveksam till tanken att låta landstingen på egen hand bestämma om inomregionalt skatteutjämnningssystem. *SACO/SR* anser därför att man i första hand bör utforma det statliga bidragssystemet så att det är tillfyllest även ur inomregional synvinkel. I andra hand bör övervägas om det inte på lång sikt är tänkbart att modifiera kommunindelningen så att en ekonomisk utjämning kommer till stånd.

Stockholms kommun ifrågasätter rent principiellt om det är riktigt att överlåta åt landstinget att — efter eget bedömande — svara för utjämning av kommunernas ekonomiska villkor. Man kan inte bortse från ris-

ken för att det påverkar relationen landsting — kommun, inte heller från risken att kommunernas möjligheter till långsiktig planering försämras, såvida inte landstinget binder sig för fleråriga åtaganden. Även *Solna kommun* anser att en inomregional skatteutjämning rubbar det principiella förhållandet mellan kommuner och landstingskommuner såsom var och en inom sitt verksamhetsområde självständiga enheter, och att den ytterligare urholkar den kommunala självstyrelsens principer. *Täby kommun* anser att den inomregionala skatteutjämningen utgör en större inskränkning i den kommunala självstyrelsen än att införa exempelvis skattetak.

Västmanlands läns landstingskommun framhåller att den provisoriska lagstiftningen för Stockholms län inte bör ligga till grund för ett införande även i andra landsting. Risken med en sådan lag är enligt landstingets mening att den skulle kunna användas för att styra kommunerna genom villkor och synpunkter på bidragens användning. Landstingen skulle därigenom bli en sorts överkommuner, vilket allvarligt skulle inkräkta på den primärkommunala självstyrelsen. Denna uttalade risk för att landstingen genom bidragsgivningen skulle få ställning av överkommuner återkommer i yttrandena från *Hässelholms*, *Mölnåls*, *Partille*, *Arvika*, *Karlskoga* och *Vansbro kommuner*.

Sollentuna kommun, som också ifrågasätter inomregional skatteutjämning från principiella utgångspunkter, påpekar att problemen inom Stockholms län i stället flyttas ut till gränserna mellan länen. Även *länsstyrelsen i Älvsborgs län* framför betänkligheter från principiella synpunkter. *Torsås*, *Borlänge* och *Faluns kommuner* anser att någon generell lagstiftning om inomregional skatteutjämning inte bör aktualiseras.

Länsstyrelsen i Östergötlands län framhåller att inomregional skatteutjämning inte är aktuell för länet f. n. Liknande synpunkter anförs av *Växjö*, *Surahammars* och *Skellefteå kommuner*.

9 Specialdestinerade statsbidrag

9.1 Allmänna synpunkter

Ett stort antal remissinstanser anser att KEU:s förslag att avveckla speciella statsbidrag och i stället tillföra kommunerna medel i mera generella former är ett steg i rätt riktning.

RRV framhåller att det statliga stödet till kommunerna i första hand bör utgå som ett allmänt skatteutjämningsbidrag. *RRV* har funnit att många bidrag är förenade med höga administrationskostnader för både utbetalande statliga myndigheter och kommunerna. I sin granskning av tillämpningen av kungörelsen (1970: 641) om begränsning i myndigheters rätt att meddela föreskrifter, anvisningar och råd har *RRV* funnit

exempel på statsbidragsbestämmelser som inneburit ineffektiv resursanvändning och onödig detaljreglering av kommunerna. RRV menar vidare att man utöver KEU:s förslag bör överväga att slopa ytterligare sex bidrag, nämligen bidragen till socialhjälpkostnader för flyktingar, social hemhjälp och färdtjänst, väg- och gatuhållningen i vissa kommuner, enskilda vägar, investeringar i primärflygplatser samt avloppsreningsverk.

Även *statskontoret* anser att KEU 76 borde gått längre på den inslagna vägen och föreslagit avskaffande av ytterligare statsbidrag och förenklingar i ytterligare ett antal fall. Till grund för ett sådant förslag borde ha legat ett resonemang kring de specialdestinerade statsbidragens effektivitet som styrinstrument. Den typ av styrning som staten i ökad omfattning bör använda sig av är dels målstyrning, dels styrning genom normer och riktlinjer, baserade på ett ökat utvecklingsarbete lett av de ansvariga centrala myndigheterna. Dessa möjligheter har hittills tillämpats i mindre omfattning än som vore möjligt. En sådan förändring skulle innebära en minskning i varje fall av de kostnader som är en följd av ett detaljrikt och omfattande statsbidragssystem. Sådana besparingar gäller både för staten och kommunerna. Om statsmakterna överväger att införa ett nytt specialdestinerat statsbidrag, bör först möjligheterna till att uppnå önskade åtgärder genom väl preciserad målsättning prövas. Innan beslut fattas om att införa ett nytt statsbidrag bör särskild prövning ske.

Socialstyrelsen menar att ett generellt skatteutjämningsbidrag, som tar hänsyn till sociala faktorer, är att föredra både i jämförelse med specialdestinerade bidrag och allmänna bidrag som baseras på kommunernas nettokostnader för den sociala verksamheten. Detta skatteutjämningsbidrag bör utformas med största omsorg, så att hänsyn verkligen tas till kommunernas olika sociala struktur. Socialstyrelsen anser också att utvecklingsbidrag är ett bra komplement till det generella skatteutjämningsbidraget för områden där särskild stimulans är behövlig. Socialstyrelsen finner således att KEU:s förslag att avveckla vissa specialdestinerade statsbidrag är ett steg i rätt riktning.

Även *AMS* delar KEU:s uppfattning att de specialdestinerade statsbidragen i princip bör inarbetas i skatteutjämningsystemet. Statsbidragen till beredskapsarbeten och sysselsättningsskapande åtgärder utgör dock viktiga stabiliseringspolitiska åtgärder, som skulle gå förlorade om bidragen inordnades i skatteutjämnningen. AMS anser således att dessa bidrag bör vara kvar.

Kulturrådet ogillar KEU:s generellt avvisande hållning till nya och ändrade statsbidragsformer och anser att de specialdestinerade statsbidragen har haft utjämnande effekt mellan kommuner. Kulturrådet vill särskilt framhålla att det kan finnas former av kulturverksamhet som hittills inte kunnat få statsbidrag, men som behöver stöd för att utvecklas. Det måste därför finnas möjlighet för staten att gå in med nya stats-

bidrag.

Tio länsstyrelser instämmer i KEU:s principiella syn på statsbidragsgivningen och anser att de i så stor utsträckning som möjligt bör inarbetas i skatteutjämningsystemet. *Länsstyrelserna i Jönköpings och Göteborgs och Bohus län* anser det viktigt att specialdestinerade stimulansbidrag omprövas efter en tid. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* framhåller att endast i undantagsfall bör ett nytt specialdestinerat bidrag införas.

Länsstyrelsen i Kristianstads län har med ett räkneexempel visat att specialdestinerade statsbidrag motverkar en utjämning mellan kommunerna. Dessutom medför statsbidragsärendena en betydande arbetsbelastning både för stat och kommunerna. Länsstyrelsen anser att KEU 76 borde föreslagit slopande av fler specialdestinerade statsbidrag.

Länsstyrelsen i Östergötlands län anser att speciella statsbidrag alltid kommer att behövas som stimulans för kommunerna att uppta nya verksamhetsområden. Tyvärr har inte utredningen tagit upp stimulansbidragens effekter i den totala kommunalekonomiska bilden, vilket gör att det kan vara svårt att bedöma om de verkligen fungerar som stimulansbidrag tillsammans med skatteutjämningsbidrag och kommunalskattemedel på ett för alla kommuner likvärdigt sätt. Det är viktigt att så är fallet. I annat fall kan skillnader i serviceutbudet mellan väl ställda och mindre väl ställda kommuner uppstå eller öka.

Landstingsförbundet anför att de specialdestinerade bidragen till landstingen i huvudsak rensats bort med undantag för avtalsbidragen och vissa skolbidrag. Förbundet tillstyrker förslaget med hänsyn till att bidragsbeloppen är relativt små och att administrationen blir enklare. *Svenska kommunförbundet* biträder också KEU:s grundprincip att kommunerna i första hand bör tillföras statsbidrag i generella former. Om intäktsbortfallet för kommunerna i undantagsfall vållar problem, anser förbundet i likhet med KEU 76 att kompensation bör ges i form av extra skatteutjämningsbidrag.

Svenska kommunförbundets åtta sydsvenska länsavdelningar delar med instämmande av ett femtiotal kommuner utredningens uppfattning att antalet statsbidrag bör minska ytterligare. Den planerade översynen, som utredningen föreslår, kan lämpligen göras av den grupp som enligt förslaget skall följa utvecklingen av skatteutjämningsystemet. Man bör därvid även beakta de administrativa kostnaderna. Länsavdelningarna har i detta sammanhang inte möjlighet att bedöma om konsekvenserna att nu slopa vissa statsbidrag innebär direkt oacceptabla effekter för enskilda kommuner. Principiellt anser man dock att de specialdestinerade statsbidragen skall vara så få som möjligt. Önskar statsmakterna stimulera utbyggnad av den kommunala verksamheten inom en viss sektor, bör man i första hand pröva om det kan ske via skatteutjämningsystemet. Endast i undantagsfall bör ett specialdestinerat statsbidrag införas. Sedan syftet med ett sådant uppnåtts, bör en överföring till det allmänna

skatteutjämningssystemet ske. Kommunerna måste därvid få full kompensation för de intäkter som det specialdestinerade statsbidraget utgjort.

Stockholms kommun, som inte omfattas av skatteutjämningen, konstaterar att förslaget att slopa vissa statsbidrag resulterar i en ekonomisk förlust — motsvarande en utdebitering om drygt 0: 20 kr./skr. Den negativa effekt detta har för kommunen får vägas mot fördelarna av administrativa förenklingar och t. ex. effekterna av ökat statsbidrag till kostnaderna för bostadstillägg. *Lidingö kommun*, som också får visst intäktsbortfall, anser att med hänsyn till den minskade administration som utredningens förslag resulterar i kan förslaget tillstyrkas. Även *Solna kommun* tillstyrker — trots intäktsbortfallet — förslaget med hänsyn till den minskade administrationen dock med reservationen att de interkommunala ersättningarna för gymnasieeleverna utformas så att full kostnadstäckning erhålls. *Nacka kommun* delar utredningens uppfattning att förenklingar bör göras i statsbidragsgivningen. Även om avvecklingen av dessa statsbidrag har relativt ringa ekonomisk betydelse, anser dock kommunen det principiellt felaktigt att i nuvarande ekonomiska situation vidta åtgärder som innebär inkomstbortfall för de kommuner som inte ingår i skatteutjämningssystemet.

Söderkommunerna i Stockholms län instämmer i KEU:s synpunkter i fråga om de grundläggande riktlinjerna för en reformering av statsbidragssystemet. Som särskilt viktigt framhålls att reformeringen tar sikte på att motverka statlig detaljreglering och -styrning och att förenkla det administrativa och kamerala arbetet med statsbidrag. Dock anser man att möjligheten att via specialdestinerade statsbidrag åstadkomma utjämning mellan kommunerna bör prövas i betydligt större utsträckning än vad KEU anser, även om huvudprincipen självfallet bör vara att utjämning så långt möjligt skall ske via skatteutjämningssystemet. Det är i hög grad angeläget och rimligt att försöka åstadkomma en utjämning mellan kommunerna även i de avseenden som sammanhänger med den sociala och socioekonomiska strukturen. KEU:s förslag att flera statsbidrag inom den sociala sektorn skall slopas innebär dock tvärtom en ytterligare försämring för kommuner av den typ Söderkommunerna representerar.

Uppsala kommun delar också utredningens förslag om att åtskilliga av de nuvarande specialdestinerade statsbidragen med fördel kan överföras till det allmänna skatteutjämningssystemet. Systemet med specialdestinerade statsbidrag är bara en onödig statlig kontrollapparat, som kommunerna med nuvarande kommunalekonomiska förutsättningar inte har råd med. Kommunen är övertygad om att kommunerna med en större frihet att inom givna ramar fritt disponera statsbidragen också skulle kunna planera verksamheten bättre och därmed få ett effektivare och bättre utnyttjande av de tilldelade resurserna. Enligt *Linköpings*

kommun kan den kontroll, som i dag utövas genom de statsbidrag KEU 76 föreslår helt eller delvis slopade, användas för mera nyttiga sysselsättningar.

Stenungsunds kommun har inget att invända mot en rationalisering genom utbyte av vissa statsbidrag o. dyl. mot sådana bidrag, som kommunen har att betala till staten. Dock får sådana omläggningar inte leda till ökad ekonomisk belastning för kommunerna.

Sigtuna kommun betonar vikten av att en omprövning av de kvarvarande bidragen sker kontinuerligt. Statsbidragen medför i många fall en stor administrativ belastning för såväl kommuner som statliga myndigheter. En övergång till kraftigt förenklade statsbidragsrekvisitioner, eventuellt schablonartade, skulle medföra betydande rationaliseringsvinster för både stat och kommun. För de kvarvarande specialdestinerade statsbidragen borde exempelvis ett system kunna utformas som till sin princip påminner om kommunalskatteutbetalningarna. Ett förskott på de statliga bidragen baserat på något i sammanhanget lämpligt kriterium (exempelvis antal invånare i för statsbidraget berörda åldersklasser) utbetalas med samma periodicitet som kommunalskatten, varefter slutliga ansökningar inlämnas efter verksamhetsårets slut och en slutavräkning sker. Ett sådant förenklat system borde kunna utformas utan allvarliga störningar på kommunens planering och likviditet.

Katrineholms kommun finner för sin del att avvecklingen av de specialdestinerade statsbidragen skall fortsätta och anser att förnyat utredningsuppdrag bör lämnas i denna riktning. Betydande administrativa besparingar torde kunna göras hos såväl stat som kommun. Den principiella utgångspunkten bör vara att reducera dessa bidrag till ett minimum och att i stället utveckla skatteutjämnningssystemet. Stor restriktivitet bör iakttas då nya speciella statsbidrag införs. I det kommande utredningsarbetet måste självfallet konsekvenserna övervägas för de kommuner som står utanför skatteutjämnningssystemet. Detta bör dock utvecklas så att det kommer att omfatta alla kommuner.

Nyköpings kommun delar utredningens uppfattning att de specialdestinerade bidragen bör omprövas med jämna mellanrum och anser att det bör ske så ofta som möjligt. De bidrag som då kan komma att slopas bör till motsvarande belopp överföras till skatteutjämnningssystemet såsom fallet är med de statsbidrag som nu är aktuella att slopa. Även *Vänersborgs kommun* betonar värdet av en fortlöpande bedömning och omprövning av stimulansbidragens aktualitet. Ändrade ekonomiska förutsättningar, förskjutningar i ambitioner och servicanspråk ger anledning till en kontinuerlig översyn. Enligt *Bengtsfors kommun* är det synnerligen viktigt att en omprövning sker efter fem år för att om möjligt så snabbt som möjligt få flera statsbidrag inarbetade i det allmänna skatteutjämningsbidraget.

Mölnåls kommun anser att det kan finnas skäl att betona att ett yt-

terligare slopande av statsbidrag leder till kraftigt negativa ekonomiska konsekvenser för de kommuner som kommer att ligga utanför skatteutjämningsystemet.

Trollhättans, Kristinehamns, Torsby och Kumla kommuner anser att de specialdestinerade bidragen medför mycken onödig administration. Kumla kommun menar att kommuner t. o. m. avstår från vissa bidrag därför att det är så krångligt att rekvidrera dem. Torsby kommun påpekar att ett slopande av de specialdestinerade bidragen medför en försämring för kommunerna utanför skatteutjämningsystemet. Trollhättans kommun instämmer i utredningens syn på de speciella statsbidragen. Många av dem har mist sitt berättigande och medför troligen bara en hel del onödig administration. Kommunen vill dock framhålla, att ett borttagande av dessa speciella statsbidrag innebär en försämring av ekonomin jämfört med nuläget för de kommuner som står utanför skatteutjämningsystemet.

Ulricehamns kommun anser att specialdestinerade statsbidrag kan inarbetas i skatteutjämningsystemet om det motsvaras av en minst lika stor överföring till de enskilda kommunerna.

Arvika kommun delar utredningens principiella ståndpunkt att antalet specialdestinerade statsbidrag bör minskas och i stället överföras till det allmänna skatteutjämningsbidraget. En sådan åtgärd är ett led i en strävan att den lokala enheten — kommunen — själv skall bestämma inriktningen och omfattningen av sin verksamhet. Dessa tankegångar bör dock ej utgöra hinder för statsmakterna att stimulera vissa insatser i kommunerna när detta sker utifrån övergripande målsättningar eller allmänintresse.

Rättviks kommun delar utredningens intentioner angående överföring från specialdestinerade statsbidrag till generella statsbidrag. Nuvarande specialdestinerade statsbidrag har genom kopplingen till faktiska verksamheter en inbyggd, kontinuerlig uppräknings av bidragsbeloppen. Om övergång sker till generella statsbidrag erfordras att bidragen görs värdebärande och avspeglar en mer övergripande kostnadsutveckling.

Norbergs, Surahammars och Västerås kommuner delar utredningens uppfattning att det finns skäl för att slopa bidrag, som är av ringa betydelse och saknar nämnvärd stimulanseffekt. Vissa bidrag, som totalt sett anses ha ringa betydelse, kan dock för en del kommuner ha relativt stor betydelse.

Timrå kommun tillstyrker utredningens förslag under förutsättning att det belopp, som motsvarar det bidrag som föreslås avvecklas, tillförs skatteutjämningsystemet. Trots att KEU 76 avvecklar en del statsbidrag kvarstår 49 specialdestinerade bidrag. Kommunen anser att antalet statsbidrag bör minskas ytterligare och bidragen inarbetas i skatteutjämningsystemet.

Principiellt anser *Uppsala läns landstingskommun* att specialdestinerade statsbidrag i huvudsak borde kunna inarbetas i skatteutjämnings-

systemet. De specialdestinerade statsbidragen innebär ofta en administrativt krånglig hantering och har ofta ett syfte, som utvecklingen av historiska skäl har passerat.

Kronobergs läns landstingskommun tillstyrker utredningens förslag om upphörande av vissa statsbidrag och anser vidare att nya ändamålsbestämda statsbidrag fortsättningsvis ej bör införas. Finansieringen av nya reformer bör i framtiden ske via justeringar av skatteutjämningsssystemet.

Kalmar läns landstingskommun tillstyrker den av utredningen föreslagna löpande omprövningen av de statsbidrag som ges i stimulanussyfte. Det är av vikt att bidrag, som inte längre har stimulanseffekt, utmönstras snarast möjligt. En inarbetning av specialdestinerade statsbidrag i skatteutjämningsystemet bör ske i så stor utsträckning som möjligt. Denna metod medför såväl administrativa förenklingar som ökade möjligheter till utjämning mellan olika kommuner.

Kristianstads, Hallands och Skaraborgs läns landstingskommuner kan acceptera KEU:s inställning och vill understryka, att statsbidragens omfattning måste påverkas av utveckling inom samhällets olika verksamheter, ändringar i ekonomiska förutsättningar, förskjutningar i syften och förväntningar i bestämmande instanser och hos medborgarna. De speciella statsbidragen bör därför fortlöpande tas upp till bedömning och omprövning, t. ex. vart femte år. En löpande översyn av statsbidragssystemet kan åstadkommas på olika sätt. Den bör emellertid inte ligga på verksamhetsnivå utan på departementsnivå i samverkan med företrädare för den kommunala sektorn.

Enligt *Kopparbergs läns landstingskommun* borde utredningen på ett radikalare sätt föreslagit förenkling i statsbidragsgivningen till kommuner och landstingskommuner. För landstingskommunens del hade ytterligare ingrepp varit angelägna när det gäller statsbidragen till skolväsendet. Landstingskommunen kan dock tillstyrka de förändringar som föreslagits av utredningen.

Jämtlands läns landstingskommun anser att det är principiellt viktigt att vissa specialriktade statsbidrag bibehålls eller införs för att stimulera en angelägen utveckling inom olika områden av den kommunala verksamheten.

SAF och Industriförbundet finner att det alltid finns möjligheter att finansiera angelägna kommunala behov med statsskattemedel. Sambandet mellan den kommunalskatt invånarna betalar och utbudet av kommunal service torde redan i dag vara så svagt i allmänhetens ögon att en ökad statlig finansiering inte av den anledningen kan avfärdas. Det är dock av stor vikt att om en ökad andel av de kommunala utgifterna finansieras med statliga bidrag, dessa utformas på ett sådant sätt att de uppmuntrar till sparsamhet. Specialdestinerade bidrag kan lätt leda till att man får en resursanvändning som avviker från vad som i kommunen känns mest angeläget.

TCO framhåller att till dess den fullständiga skatteutjämningen uppnått krävs speciella insatser för att försäkra samtliga kommuner möjligheten att erbjuda sina invånare service på jämförbar och acceptabel nivå för eftersatta områden. Detta måste ske under den övergångstid, som varar fram till dess ett fullständigt utbyggt skatteutjämningssystem erhållits, och då resultatet av tidigare varierade förutsättningar eliminerats. Under en uppbyggnadsperiod framhåller TCO vikten av att specialdestinerade statsbidrag utgår till eftersatta högprioriterade områden.

SACO/SR menar att genom att allt fler kommuner kommer att omfattas av skatteutjämningssystemet och genom att stödet ökas, försvinner en del motiv för att ha kvar de specialdestinerade bidragen. SACO/SR kan därför instämma med utredningen om att antalet specialdestinerade statsbidrag bör minska i takt med att skattekraftsstödet förbättras. SACO/SR finner det dock helt nödvändigt att staten även i framtiden ger direkta bidrag till kommunerna i syfte att stimulera och trygga utbyggnaden av viktiga serviceområden.

Handikappförbundens centralkommitté (HCK) instämmer i tanken om en skatteutjämning mellan kommunerna som ju bl. a. skall täcka kommunernas ökade kostnader. HCK tror dock inte att denna utjämning räcker till att täcka bortfallet av speciella bidrag i alla kommuner. Det blir helt igenom en fråga om vilken kommun man bor i om man skall få den service man behöver.

MS-förbundet känner oro inför utredningens principiella inställning att slopa de speciella statsbidragen och att dessa skall inarbetas i skatteutjämningssystemet. MS-förbundet anser liksom *Statens handikappråd* att det finns ett stort behov av specialdestinerade statsbidrag för lång tid framöver, om samhället skall kunna bygga ut och utvidga sina insatser för handikappade.

9.2 Statsbidrag inom justitiedepartementets verksamhetsområde

Bidrag till borgerlig medling

Remissinstanserna har över lag inget att erinra mot utredningens bedömning att statsbidraget kan upphöra.

9.3 Statsbidrag inom försvarsdepartementets verksamhetsområde

Bidrag till familjebidrag i anslutning till militärtjänstgöring

KEU 76 hänvisar till en utredning som överväger möjligheterna att föra över den kommunala administrationen av familjebidragen till försäkringskassorna.

Försvarets civilförvaltning finner att det är värdefullt med en organisation för familjebidrag på kommunal nivå. I händelse av beredskapstillstånd och krig kan det möjligen visa sig lämpligt och kanske även nöd-

vändigt att ändra systemet för den delen av administrationen av värnpliktsförmåner som f. n. handhas av försäkringskassorna.

Bidrag till kostnaderna för allmänna skyddsrum

KEU 76 föreslår att statsbidraget fortsätter att utgå enligt nu gällande regler.

Civilförsvarsstyrelsen, planverket och länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län delar KEU:s uppfattning medan *Hagfors kommun* anser att nuvarande ersättning med två tredjedelar av kostnaderna bör höjas till full kostnadstäckning. Civilförsvaret är en del av totalförsvaret och eftersom staten har huvudansvaret för försvarsåtgärderna bör kommunerna, enligt Hagfors kommun, inte till någon del belastas med civilförsvarskostnader.

9.4 Statsbidrag inom socialdepartementets verksamhetsområde

Bidrag till social hemhjälp och färdtjänst

KEU 76 konstaterar att bidragen av stimulansskäl kan behöva finnas kvar ytterligare en tid. På längre sikt förordar dock utredningen att bidragen överförs till skatteutjämningen. Därför bör inte heller det statliga stödet utvidgas till att omfatta driftkostnaderna för ålderdomshem m. m. KEU 76 konstaterar vidare att bidragsunderlaget för färdtjänsten bör begränsas till handikappade och inte gälla pensionärer över huvud taget.

Flertalet remissinstanser berör inte KEU:s förslag närmare i sina yttranden.

Socialstyrelsen anser i likhet med socialutredningen att det inte finns anledning att i statsbidragshänseende göra skillnad mellan hemhjälp som ges i egen bostad och hemhjälp som ges i bostäder med gemensam kollektiv service. Som skäl för detta anges att det blir allt svårare att dra en gräns mellan olika boendeformer. Vidare anser socialstyrelsen att en utvidgning av bidragsunderlaget till social hemhjälp oberoende av boendeformerna är ett nödvändigt medel att stimulera en fortsatt utveckling av verksamheten. Socialstyrelsen delar utredningens uppfattning att bidraget till färdtjänst för handikappade bör utgå t. v. av stimulansskäl.

RRV har på uppdrag av regeringen utvärderat det försöksvis tillämpade bidragssystemet för social hemhjälp och färdtjänst. Utvärderingen visade att statsbidraget till den sociala hemhjälpen under senare år inte haft någon betydelse för att stimulera verksamhetens utbyggnad utan alltmer övergått till att vara ett allmänt finansiellt stöd till kommunerna. Den sociala hemhjälpen är en etablerad verksamhet och det finns enligt RRV:s mening inte längre samma skäl som tidigare för ett särskilt stimulansbidrag.

RRV ifrågasätter i sin utvärdering om det i dag finns lika starka skäl

som tidigare för statlig stimulans genom ett specialdestinerat bidrag till kommunernas färdtjänst. Eftersom det finns ett samband mellan låg skattekraft och dåligt utvecklad färdtjänst, finns det snarare skäl som talar för att ersätta det specialdestinerade statsbidraget med bidrag inom skatteutjämningsystemets ram. Om lika stora medel fördelas i detta system, som f. n. utbetalas i statsbidrag till färdtjänst, skulle detta gynna främst de kommuner som har störst behov av att ytterligare utveckla färdtjänsten.

Av ovan angivna skäl och med hänsyn till att socialutredningen i sitt förslag till ny sociallag föreslagit att social hemhjälp och färdtjänst bör betraktas som en inom vissa ramar obligatorisk uppgift för kommunerna, anser RRV att dessa bidrag stegvis bör avvecklas och att stödet i stället lämnas via skatteutjämningsystemet.

Enligt *länsstyrelsen i Göteborg och Bohus län* hade det varit angeläget att utredningen tagit klar ställning till att bidraget till social hemhjälp bör bibehållas även på sikt. Som skäl för detta anges att utbyggnaden fortfarande behöver stimulans och att det finns risk för att ett slopande skulle kunna påverka vissa kommuners satsningar inom detta område.

Bidraget till färdtjänst bör enligt länsstyrelsens mening också bibehållas på sikt. Färdtjänstbehov för handikappade återstår att täcka i många kommuner. Länsstyrelsen instämmer dock i utredningens uppfattning att syftet med bidraget bör vara att möjliggöra utbyggnaden av kommunernas färdtjänst för personer med handikapp. Bidragsunderlaget bör därför begränsas till denna grupp.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län anser i likhet med socialstyrelsen att bidragsunderlaget bör utvidgas. Bidraget bör omfatta all äldreomsorg, dvs. utöver de verksamheter som i dag berättigar till statsbidrag även kostnader för drift av ålderdomshem, sysselsättningsterapi, lantbrevbärarservice, telefonservice/kontaktverksamhet, telefoninstallation, signalarm, gymnastik, serviceturer i glesbygd, resor till fotvård och uppsökande verksamhet. Statsbidraget bör utformas så att det blir neutralt vid kommunernas val av insatser för de äldre. Ett neutralt bidrag kan stimulera kommunerna att på sikt erbjuda mer differentierade tjänster. Enligt länsstyrelsens mening är tiden mogen för att väsentligt öka statsbidragen till äldreomsorgen. Som skäl för detta anges dels att denna omsorg är en tung utgift för kommunerna särskilt de med stora glesbygdsområden där den övervägande delen av invånarna utgörs av pensionärer, dels att den framtida ökningen av åldringar kommer att ställa höga krav på innovationer, flexibilitet etc.

Även *Norrköpings och Kumla kommuner* anser att det statliga stödet till äldreomsorgen bör vara neutralt i förhållande till boendeform. Enligt Norrköpings kommun bör emellertid målsättningen vara att bidraget snarast möjligt inarbetas i skatteutjämnningen.

Statens Handikappråd vill, mot bakgrund av det besvärliga ekonomiska läget och den av socialutredningen föreslagna ramlagskonstruktionen för utbudet av sociala tjänster, slå vakt om de specialdestinerade bidragen. Dessa är nödvändiga för lång tid framöver för att samhället skall kunna bygga ut och utvidga sina insatser för handikappade. Även *HCK* och *MS-förbundet* betonar att det är viktigt att bidragen finns kvar.

Svenska kommunförbundets åtta sydsvenska länsavdelningar framhåller att det är angeläget att även bidragen till social hemhjälp och färdtjänst på sikt inarbetas i skatteutjämnningssystemet. Ett femtiotal kommuner instämmer i detta yttrande. Ett par av kommunerna påtalar den administrativa förenkling som därigenom uppnås. Enligt *Bengtsfors kommun* är det synnerligen viktigt att en omprövning sker efter fem år för att om möjligt inarbeta bidragen i skatteutjämnningssystemet.

Lunds kommun anser att bidragen till social hemhjälp och färdtjänst bör bibehållas även i fortsättningen. KEU:s förslag att på sikt inarbeta bidragen i skatteutjämnningssystemet skulle drabba de kommuner som ligger utanför skatteutjämnningssystemet mycket hårt. Liknande synpunkter framförs från ett par andra kommuner. Enligt *Malmö kommun* skulle ett slopande av statsbidragen till social hemhjälp och färdtjänst äventyra ett fortsatt vidmakthållande av den standard som erhållits. Slopas bidragen måste kommunerna erhålla kompensation på annat sätt. Därvid bör iakttas att även kommuner utanför skatteutjämnningssystemet blir kompenserade. Även *Mölnåls kommun* påtalar de negativa effekterna för kommuner som ej omfattas av skatteutjämnningen.

Täby kommun förutsätter att om ändringar kommer till stånd genom senare beslut, bör ändringen ske under ett antal år med hänsyn till de kommuner som ej får skatteutjämningsbidrag. Härigenom ges möjlighet till omprioriteringar för att inrymma detta intäktsbortfall. *Älvsbyns kommun* betonar att verksamheterna är så pass betungande att en avveckling inte kan ske utan en bedömning av inverkan på kommunernas ekonomi.

Solna kommun förutsätter att framtida beslut om att överföra statsbidraget till social hemhjälp till skatteutjämnningssystemet sker först efter att kommunerna ånyo fått ta ställning till förslaget — inte minst med hänsyn till de kommuner som inte omfattas av skatteutjämnningssystemet. Även *Hallstahammars kommun* anser att en eventuell senare överföring kan ske först efter samråd med kommunerna.

Luleå kommun framhåller att bidragen till social hemhjälp och färdtjänst bör utgå även fortsättningsvis utan tidsbegränsning. Nivån på statsbidraget till social hemhjälp kan ifrågasättas, och en höjning av nivån bör kunna prövas. För den händelse statsbidragen slopas bör nettoeffekten tillföras kommunerna genom uppräkningsbidraget.

Bidrag till barnomsorg

Remissinstansernas ställningstaganden behandlas i avsnitt 8.3.2.

Bidrag till ferievistelse för barn

Remissinstanserna lämnar över lag utredningens förslag om att nuvarande statsbidrag kan upphöra utan erinran.

Socialstyrelsen tar inte nu ställning till förslaget, utan vill avvakta regeringens och riksdags ställningstagande till 1968 års barnstugeutrednings förslag i betänkandet "Barns sommar" (SOU 1975: 94). *Socialstyrelsen* konstaterar dock att som stimulansbidrag är anslaget med nuvarande belopp helt otillräckligt.

Ett mindre antal remissinstanser uttrycker viss tveksamhet till att avskaffa bidraget. Exempelvis anser *Karlskoga kommun* att ett slopande drabbar en grupp i samhället som har det besvärligt. Även om bidraget är ringa, kan det ha viss stimulanseffekt på kommunerna att anordna ferievistelse.

Bidrag till familjerådgivning samt till engångsmateriel vid skyddssympning

Socialstyrelsen stödjer förslaget i KEU 76 att bidragen kan upphöra, eftersom de spelat ut sin roll som stimulansbidrag och endast påverkar kommunernas ekonomi marginellt.

Landstingskommunerna har lämnat utredningsförslaget utan erinran.

Ersättning till kommunerna enligt socialhjälp- och barnavårdslagarna

Utredningen föreslår att statsbidragen till socialhjälpkostnader för bl. a. utländska medborgare avskaffas. Extra skatteutjämningsbidrag skall kunna utgå till kommuner som påtagligt betungas av sådana kostnader. Bidraget till socialhjälpkostnader för flyktingar föreslås kvarstå.

Några remissinstanser tar upp ersättningen för socialhjälpkostnader för de utländska medborgare som avvaktar beslut om uppehålls- och arbetstillstånd. Enligt *invandrarverket* och *länsstyrelsen i Älvsborgs län* bör kommunerna få full kostnadstäckning för socialhjälp till både flyktingar och därmed jämställda samt tillståndssökande. För övriga utländska medborgare har man inga erinringar mot förslaget.

Socialstyrelsen delar i stort utredningens överväganden och förslag. Emellertid vill man inte nu ta ställning när det gäller bidrag till icke svenska medborgare som saknar arbets- och uppehållstillstånd i Sverige, utan vill avvakta förslag från den arbetsgrupp, som f. n. utreder denna fråga inom arbetsmarknadsdepartementet.

RRV anser att det finns skäl att även slopa statsbidraget till socialhjälpkostnader för flyktingar. Som motiv för detta anges dels att bidragets konstruktion innebär att kommunerna inte har några incitament att

ta hänsyn till de ekonomiska konsekvenserna vid utformningen av vården och stödet till flyktingarna, dels att administrationen av bidraget är omfattande och omständlig. Om bidraget slopas bör kommuner med kostnader för socialhjälp till flyktingar som bedöms vara påtagligt betungande kunna söka extra skatteutjämningsbidrag. Enligt RRV skulle det bli enklare att på detta sätt ge ett schabloniserat bidrag till ett begränsat antal kommuner.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län förutsätter att specialdestinerat bidrag enligt utredningens förslag även i fortsättningen skall utgå för socialhjälpkostnader för flyktingar och anser att, om statsbidrag bibehålls för övriga utlännningar, administrationen radikalt bör förenklas. Staten kan t. ex. i princip ersätta kommunen med belopp som denna uppger att den gett ut. Möjligen kan viss stickprovskontroll vara på sin plats. Länsstyrelsen har svårt att tro att en sådan ordning i någon nämnvärd omfattning skulle missbrukas från kommunernas sida. I varje fall torde eventuella missbruk kunna negligeras från samhällsekonomisk synpunkt.

Även *invandrarverket* förordar en förenklad administration för ersättningen till kommunerna. Denna ersättning bör omfatta samtliga kostnader som är förenade med omhändertagande av flyktingar och därmed jämställda samt tillståndssökande.

Några remissinstanser uttrycker farhågor för att förslaget kommer att leda till att kommunerna blir mindre benägna att ta emot invandrare. *Länsstyrelsen i Örebro län* förordar därför att staten — i varje fall i ett initialskede — svarar för de sociala kostnaderna för invandrare som kommer på grund av statliga åtaganden samt till zigenare. *Kumla kommun* anser att förslaget kan få till effekt att kommunerna motverkar den invandringspolitik som fastläggs av regering och riksdag. Enligt *Västerås kommun* föreligger risk att information av typ "staten tar inte på sig några kostnader utan det måste kommunen stå för" kan medföra underblåst utlänningshat på vissa orter. Även *Bengtsfors kommun* är tveksam till förslaget på grund av de sociala konsekvenserna. *Lindesbergs kommun* anser att förslaget bör övervägas ytterligare. Utländska medborgare, som ej är flyktingar, kan befaras komma att möta svårigheter att bli accepterade såsom likställda övriga medborgare i kommunerna, exempelvis i fråga om att erhålla bostad.

Länsstyrelsen i Norrbottens län är tveksam till förslaget. Kommuner med stor andel invandrare bör behandlas generöst i statsbidragshänseende. Enligt *Sigtuna kommun* behöver kommuner med hög andel invandrare ekonomiskt stöd. Den form av extra skatteutjämningsbidrag, som utredningen föreslår, garanterar inte det stöd som behövs för att ge service och grundtrygghet åt dessa grupper.

Söderkommunerna i Stockholms län anser att bidraget kan slopas endast under förutsättning att reformen om socialförsäkringstillägg

(SOFT-reformen) avlastar kommunerna den största delen av socialhjälpkostnaderna. Om så inte blir fallet bör skatteutjämningsystemet även omfatta socialhjälpkostnaderna. I avvaktan på effekterna av SOFT-reformen avvisas KEU:s förslag med hänsyn till att nuvarande bidrag har utjämnings effekter. Förslaget avvisas också med hänsyn till den osäkerhet som föreligger i tilldelningen av extra skatteutjämningsbidrag.

Med hänsyn till kommunernas varierande kostnader anser *Malmö* och *Trelleborgs kommuner* att bidraget för utländska medborgare bör behållas.

Sollentuna kommun konstaterar att förslaget innebär försämringar för kommuner som ligger utanför skatteutjämningsystemet. Kommunen drabbas hårt av förslaget, beroende på att man tagit sin del av ansvaret för Stockholmsregionens bostadsförsörjning och genomfört en integrerad bostadsbebyggelse. Det är orimligt att kommuner som tagit ett sådant ansvar skall få sin ekonomi avsevärt försämrad genom förslaget, medan andra kommuner med en mindre social inriktning i sin bostadsproduktion inte drabbas. Kommunen avstyrker därför förslaget.

Haparanda kommun har i egenskap av gränskommun höga kostnader för socialhjälp till utländska medborgare. Tillgången på sysselsättning är begränsad. Om bidraget tas bort måste, enligt kommunens mening, hänsyn tas till detta när man fastställer den totala skattekraftsgarantin. Enligt *Eskilstuna kommun* avlastar nuvarande statsbidrag delvis kommunerna för strukturella förändringar i näringslivet. Hänsyn till dessa kostnader borde dock kunna tas i det generellt verkande skatteutjämningsystemet.

Karlskoga kommun anser att även om principiella skäl talar för KEU:s förslag, bör bidraget kvarstå på grund av dess stora ekonomiska betydelse. Även *Ale kommun* påtalar bidragets ekonomiska betydelse.

Ett par kommuner tar upp utredningens förslag att slopa statsbidraget till kostnader för socialhjälp till renskötande samer.

Härjedalens kommun har ingen erinran mot förslaget under förutsättning att extra skatteutjämningsbidrag utgår.

Jokkmokks kommun tillstyrker förslaget, då det ur bl. a. jämlikhetssynpunkt är tveksamt med specialdestinerade bidrag till viss befolkningsgrupp.

Enligt *Vilhelmina kommun* bör bidraget vara kvar dels på grund av att kostnaderna är ojämnt fördelade över kommunerna, dels på grund av att skatteutjämningsystemet i föreslagen form inte är tillfredsställande.

Bidrag till vårdanstalter och inackorderingshem m. m.

KEU 76 föreslår att bidragen till inackorderingshem för alkoholmissbrukare och inackorderingshem/behandlingshem för narkotikamissbrukare i fortsättningen skall utgå med en procentandel av bruttokostnaderna som motsvarar gällande kostnadsfördelning mellan stat och kom-

mun för verksamheten. F. n. utgår bidragen som en andel av nettokostnaderna.

Socialstyrelsen har inget att erinra mot förslaget, men anser att det är angeläget att bidragsbestämmelserna konstrueras på sådant sätt att omfattande detaljgranskning undviks.

Bidrag till kommunala nykterhetsnämnder m. m.

Utredningen förordar att statsbidraget till nykterhetsvårdens administrationskostnader skall upphöra. I övrigt föreslår utredningen i princip inga förändringar vad avser bidragen till nykterhetsvård och narkomanvård.

Flertalet remissinstanser lämnar förslaget utan erinran.

Socialstyrelsen konstaterar att nuvarande statsbidrag har en föråldrad konstruktion och hög detaljeringsgrad. I fråga om bidraget till nämndernas administrationskostnader lämnar socialstyrelsen KEU:s förslag utan erinran. Däremot bör den framtida statsbidragsgivningen för vårdinsatser för missbrukare lösas på ett mer genomgripande sätt. Bidragen bör kunna ges en mer generell karaktär än vad KEU 76 föreslagit och i varje fall ej vara inriktade på olika slag av missbrukare. Bidragen bör inte heller låsas till vissa speciella vårdformer. Bidrag bör i princip förbehållas insatser inom socialvården och därvid kunna avse insatser av såväl förebyggande som avhjälpande karaktär.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län biträder KEU:s förslag. Det bidrag som nu utgår är schabloniserat så att full rättvisa ej kan nås. Hänsyn till kostnaderna för kommunernas socialtjänstemän m. m. bör tas i skatteutjämningsystemet. Länsstyrelsen anser att även bidraget till särskilda vårdinsatser inom nykterhetsvården kan upphöra. Däremot bör bidragen till vård i enskilt hem för narkotikamissbrukare samt till alkoholpolikliniker och vårdcentraler för narkotikamissbrukare behållas.

Sunne kommun stödjer förslaget och menar dessutom att även bidragen till förebyggande och eftervårdande insatser skulle kunna upphöra, eftersom bestämmelserna är krångliga och svåra att tillämpa samt medför mycket administration.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län samt *Göteborgs kommun* anser att bidraget till administrationskostnaderna bör behållas, och att detta bör utgöra 75 % av de verkliga kostnaderna i stället för att utgå efter en schablonberäkning.

Sundsvalls kommun påtar att intäktsbortfallet blir stort för kommunen. Även *Åre kommun* understryker bidragets ekonomiska betydelse.

Söderkommunerna i Stockholms län är tveksamma till förslaget med hänsyn till att bidraget har utjämnings effekter. Ett slopande kommer att drabba kommunerna hårt. Även *Sollentuna kommun* påtar skillnaderna mellan kommunerna men tillstyrker förslaget med viss tvekan. Enligt *Köpings kommun* kan vissa kommuner drabbas hårt om inte

kompensation ges via skatteutjämningsystemet.

Mölnåls, Munkfors och Sundbybergs kommuner ifrågasätter förslaget på grund av stimulanskriteriet. Enligt Mölnåls kommun kan vissa kommuner ha gjort speciella satsningar under beaktande av att ett särskilt bidrag skulle utgå. Dessutom är utvecklingen sådan att ökade insatser krävs av kommunerna. Utan specialdestinerade bidrag äventyras detta engagemang. Munkfors kommun anser att bl. a. statens inkomster från rusdrycksförsäljning motiverar ett ökat statligt engagemang.

Anordnande av institutioner för vissa psykiskt utvecklingsstörda

Statsbidraget till vårdhem/elevhem kan enligt utredningens uppfattning upphöra. Bidraget bedöms vara av ringa betydelse för landstingens ekonomi, varför ett slopande inte på något avgörande sätt skulle försvåra möjligheterna att finansiera uppförande av vårdhem.

Socialstyrelsen stödjer inte förslaget. Bidragen anses ha haft en påtaglig stimulerande effekt särskilt då det gäller anordnande av inackorderingshem, elevhem och dagcenter. Genom ändring av statsbidragsbestämmelserna år 1976 öppnades möjlighet att ge statsbidrag även till förhyrda lokaler vilket medfört utökad frekvens av ansökningar. Enligt socialstyrelsens mening bör bidragen fortsätta att utgå en tid innan det prövas om de skall upphöra.

SÖ instämmer i att bidragsgivningen till särskolans elevhem kan upphöra men förutsätter att den frivilliga skissritningsgranskningen bibehålls. Man erinrar dock om att det inom omsorgskommittén pågår överväganden, som kan beröra KEU:s förslag. SÖ har inte heller något att erinra mot utredningens förslag att statsbidraget till särskolans undervisningslokaler prövas tillsammans med bidraget till byggnadsarbeten inom det allmänna skolväsendet.

Landstingskommunerna har lämnat utredningsförslaget utan erinran.

9.5 Statsbidrag inom kommunikationsdepartementets verksamhetsområde

Bidrag till byggande och drift av kommunala vägar och gator

KEU 76 föreslår att dessa bidrag skall utgå som f. n. Vad beträffar investeringsbidragen anser KEU 76 att finansieringsproblem kan uppstå för kommunerna om bidragen inarbetas i skatteutjämningsystemet. Statsbidrag för driften av de statskommunala vägarna bör enligt utredningen fortsätta att utgå under en övergångsperiod, till dess att bl. a. sådana övergripande frågor som en aktivare roll för kommunerna i vägplaneringen fått en lösning.

I fråga om investeringsbidragen anser *vägverket* att största möjliga samhällsekonomiska utbyte erhålls genom den ordning som nu gäller och som i stort sett fungerar tillfredsställande. Ett system, som helt inne-

bär en schablonmässig fördelning av bidragsmedlen, är ett eftersättande av kravet på samhällsekonomisk nytta.

Vad beträffar driftbidragen betonar vägverket att de önskemål, som hitintills förts fram från kommunalt håll, på en långt gående detaljeringsgrad i beräkningsförfarandet medför ett rätt omfattande arbete för såväl kommunerna som vägverket. Överväganden pågår i syfte att minska detaljeringsgraden i beräkningsförfarandet men ändå uppnå en rättvisande bild av resp. kommuns behov av bidragsmedel. Varje generell modell, där helt andra faktorer än förenämnda får påverka medelsfördelningen, förutsätter ett betydande avsteg från rättvisepincipen beträffande vägdrift. Om det dock ur det allmännas synpunkt skulle finnas önskvärt och möjligt att framdeles inarbeta statsbidraget till driften av det statskommunala vägnätet i skatteutjämningsystemet, förutsätter vägverket att tillsynen över detta vägnät även i försättningen skall handhas av vägverket, så att en tillfredsställande standard i enlighet med författningens intentioner hålls av kommunerna. Utöver det av utredningen påtalade problemet med väghållare och icke väghållare är det angeläget att ett eventuellt nytt fördelningssystem tar hänsyn till lokala förhållanden. Detta är av särskild betydelse så att de mindre, väghållande kommunerna erhåller en rättvis behandling. Vägverket anser att det nuvarande systemet för fördelning av bidragsmedlen fungerar i huvudsak tillfredsställande. Verket strävar ständigt efter att i samråd med representanter för kommunerna finna förenklingar i bidragsgivningen för att underlätta arbetet för alla berörda parter.

I yttrandet över vägutredningens och gatukostnadsutredningens betänkanden har RRV föreslagit att det särskilda bidraget till drift av statskommunala vägar slopas, och att hänsyn till kommunernas kostnader för väg- och gatuhållningen tas vid beräkningen av skatteutjämningsbidraget. Bidraget bör fördelas i förhållande till antal tätortsinvanare.

Beträffande statligt stöd till byggande av statskommunala vägar delar RRV KEU:s uppfattning att kommunerna skulle kunna få finansiella svårigheter, om bidraget inarbetades i skatteutjämningsystemet. Ett ökat regionalt och lokalt inflytande över vägbyggandet i de större tätorterna kan i stället skapas genom att de beredningsgrupper, som skall inrättas i länen, fördelar länsvisa ramar på kommunerna. Med ett sådant förfaringssätt behöver ett särskilt statsbidragsberättigat nät inte avgränsas.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser det välbetänkt att bibehålla nuvarande statsbidragssystem. Avsikten är ju att utjämna kostnaderna mellan stad och landsbygd.

Göteborgs kommun finner att reglerna för fördelning av bidragen till det statsbidragsberättigade vägnätet bör ses över, så att statsbidragen i ökad omfattning kan användas till att förbättra den kollektiva trafiken.

Bidrag till enskilda vägar

KEU 76 föreslår att en kartläggning görs som kan ligga till grund för bedömningar om de nuvarande bidragsreglerna behöver ändras. I avvaktan på detta föreslår KEU 76 ingen ändring av statsbidragsreglerna.

RRV har i sitt remissvar på ÖSEV (översyn av statsbidragssystemet för enskild väghållning) föreslagit att de statsbidragsberättigade enskilda vägarna antingen överförs till det allmänna vägnätet eller förblir enskilda vägar utan statsbidrag. De administrativa kostnaderna för statsbidragsgivningen är höga. 1969 års vägutredning föreslår att kommunerna övertar delar av det enskilda vägnätet. Utredningens förslag innebär enligt RRV:s uppfattning att argumenten för att slopa statsbidragen till enskild väghållning förstärkts. Med hänsyn till de föreslagna möjligheterna för kommunerna att ta ut avgifter för väghållningen anser RRV att ytterligare kompensation inte är motiverad. Den ytterligare kartläggning av nuvarande statsbidragsregler, som KEU har föreslagit, behövs enligt RRV:s uppfattning inte.

Enligt länsstyrelsens i Kalmar län uppfattning är det befogat att kommunerna erhåller någon form av stimulansbidrag för vissa åtaganden i fråga om enskild väghållning. Ett sådant bidrag skulle medverka till en utjämning över landet av kostnaderna för en godtagbar vägstandard i glesbygder.

Göteborgs kommun anser att det är otillfredsställande att KEU 76 inte har tagit klar ställning beträffande bidragen till de enskilda vägarna.

Hallstahammars och Köpings kommuner framhåller att bidragen till enskilda vägar är betydelsefulla för många kommuner, men de har inget emot en kartläggning enligt KEU:s förslag.

Bidrag till kollektivtrafik

KEU 76 har inte funnit det möjligt att nu avveckla bidragen till kollektivtrafiken. På sikt bör dock bidragen överföras till skatteutjämningen.

Bussbidragsnämnden instämmer i utredningens bedömning att den stimulans som ett specialdesfinerat bidrag ger kan behöva finnas kvar ytterligare en tid. Nämnden betonar stimulansens betydelse för att tillförsäkra kommuninvånarna en tillfredsställande kollektiv trafikförsörjning. Utredningens uppfattning, att bidraget bör fortsätta att utgå med hänsyn till de kommuner som inte omfattas av skatteutjämningssystemet, delas även av bussbidragsnämnden.

Enligt riksdagens beslut våren 1978 kommer under en övergångsperiod statsbidrag att utgå enligt olika system i olika län beroende på hushushandenskap för kollektivtrafiken. Bussbidragsnämnden anser att så länge olika system tillämpas samtidigt, kan en utökning av skatteutjäm-

ningsbidraget inte ersätta specialdestinerade bidrag. Utredningens uppfattning att de speciella statsbidragen bör tas upp till omprövning med jämna mellanrum biträds av nämnden. För kollektivtrafiken bör dock en sådan prövning inte vara aktuell förrän den nya ordningen införts i landet som helhet och därefter tillämpats under ett antal år.

Svenska Busstrafikförbundet anser att statsbidraget bör kvarstå och kraftigt utökas. Genom ett specialdestinerat stöd har de statliga myndigheterna möjlighet att direkt stimulera primär- och landstingskommuner för att på så sätt söka genomföra angelägna trafikpolitiska målsättningar.

Länsstyrelsen i Stockholms län konstaterar att om inte den statliga bidragsgivningen till länets utbyggnad av kollektivtrafiken utökas, kommer förverkligandet av uppställda regional- och sysselsättningspolitiska mål att med nödvändighet behöva skjutas ganska långt framåt i tiden.

Göteborgs kommun stödjer utredningens förslag att behålla bidraget. Kommunen anser att KEU 76 inte tillräckligt uppmärksammat kostnadsfördelningen mellan stat och kommun vad gäller tätortstrafiken. Även reglerna för fördelning av bidraget till det statsbidragsberättigade vägnätet bör ses över, så att statsbidragen i ökad omfattning kan användas till att förbättra den kollektiva trafiken.

Bidrag till investeringar i primärflygplatser

KEU 76 anser att ersättning till kommuner för investeringar i primärflygplatser bör utgå som ett speciellt statsbidrag även i fortsättningen.

Luftfartsverket tar i sitt remissvar inte ställning till statsbidraget. RRV anser att staten bör ta över hela finansieringsansvaret för primärflygplatserna. Därmed skulle också statsbidraget bortfalla. Enligt RRV:s uppfattning ingår flygplatserna som en del i ett interregionalt transportnät. Detta skulle kunna tala för att staten på samma sätt som för t. ex. de allmänna vägarna och järnvägarna helt svarar för investeringar och drift vid dessa flygplatser. De kommunala bidragen torde dessutom ha marginell betydelse för luftfartsverkets ekonomi. För kommunerna kan osäkerheten i ränteutbetalningarna innebära olägenheter. Genom att luftfartsverket i varje enskilt fall måste teckna avtal med resp. kommun(er) blir hanteringen av statsbidragssystemet komplicerat.

9.6 Statsbidrag inom budgetdepartementets verksamhetsområde

Bidrag till kommunernas skattekontroll

Utredningen har föreslagit att statsbidraget upphör och att de kommunala taxeringsrevisorerna överförs till den statliga granskningsorganisationen. Kommunala taxeringsrevisorerna finns i ca tio kommuner.

Flertalet remissinstanser berör inte förslaget separat i sina yttranden.

Föreningen Sveriges Kommunala Taxeringsrevisorerna kritiserar starkt

KEU:s behandling av frågan. Förslaget anses inte tillräckligt underbyggt för att kunna utgöra grund för en riktig bedömning av vare sig indragningen av det speciella statsbidraget eller överförandet av de kommunala taxeringsrevisorerna till den statliga granskningsorganisationen. Man betonar att syftet med statsbidraget är av en annan karaktär än vad som normalt gäller för statsbidrag. Anledningen till statsbidraget är att den kommunala skattekontrollen inte endast ökar de kommunala skatteinkomsterna utan i minst lika stor utsträckning statens inkomster av inkomst- och förmögenhetsskatt, mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter. Det har därför ansetts rimligt att staten ersätter kommunerna för denna verksamhet. Utredningens förslag att inte endast dra in statsbidraget utan också de kommunala taxeringsrevisorerna anser föreningen strida mot utredningens principuttalanden om ökad kommunal självstyrelse.

Föreningen påpekar att revisorernas totala verksamhetsområde är tämligen okänt även för personal inom skatteförvaltningen. Det är därför angeläget att man vid ett beslut, som berör de kommunala taxeringsrevisorerna, tar del av den dokumentation som finns och inhämtar uppgifter från berörda kommuner och länsstyrelser. Föreningen anser att KEU:s påstående om brist på effektiv styrning av de kommunala taxeringsrevisorerna är sakligt omotiverad, och påståendet om brist på effektivt samarbete mellan den statliga skatteadministrationen och taxeringsrevisorerna är direkt felaktigt.

Slutsatsen att den totala effektiviteten i skatteadministrationen skulle öka vid ett överförande till staten saknar grund. Det genomsnittliga effektivitetstalet för de kommunala taxeringsrevisorerna ligger enligt RSV:s kontrollavdelning närmare fem gånger högre än för länsstyrelse-revisorerna och ca 20 % högre än för revisorerna vid RSV:s kontrollavdelning. Enligt föreningen syns det från statsfinansiell synpunkt vara fördelaktigare med nuvarande system än att staten övertar verksamheten.

Länsstyrelsen i Stockholms län framhåller att erfarenheterna av samarbetet med de kommunala taxeringsrevisorerna är enbart goda, och att de kommunala taxeringsrevisorerna genom sin från den löpande verksamheten mer fristående ställning lätt kunnat anpassa verksamheten till ändrade och nya behov. Länsstyrelsen ansluter sig inte till KEU:s förslag, men anser att det däremot kan finnas anledning att ompröva förslaget när RS-organisationen verkat en tid och konsekvenserna av en eventuell omläggning av skatteutjämningssystemet och beskattningssystemet för juridiska personer kan utvärderas. Det kan inte heller uteslutas, att kommunerna kommer att vilja upphöra med taxeringsrevisionsverksamheten om kommunernas skatteinkomster i allt mindre utsträckning är beroende av kommunens egen skattekraft.

Även Helsingborgs kommun har positiva erfarenheter av taxeringsre-

visorernas arbete, och anser det angeläget att bibehålla den kommunala taxeringsrevisionen.

Gävle kommun tillstyrker förslaget under förutsättning att borttagandet sker i samband med att man inför ett nytt skatteutjämningsystem. Statsbidraget bör dock kvarstå om den kommunala beskattningen av juridiska personer bibehålles.

9.7 Statsbidrag inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde

9.7.1 Kulturändamål

Bidrag till regionala och lokala teater-, dans- och musikinstitutioner

KEU 76 anser att nuvarande statsbidrag har vissa administrativa nackdelar. Bidraget synes dock, bl. a. genom sin konstruktion, ha medverkat till att uppfylla statens mål att stimulera uppbyggnaden av nya regionala institutioner. Med hänsyn härtill förordar utredningen inte någon mera genomgripande förändring av bidragsreglerna.

Kulturrådet anser liksom KEU 76 att nuvarande bidrag skall bibehållas. KEU 76 har dock missuppfattat omfattningen av det administrativa arbetet för kulturrådet. Fördelningen av grundbeloppen är inte, som utredningen anför, en tung arbetsprocedur utan en jämförelsevis enkel bidragsteknik. Kulturrådet avser att göra en viss översyn av bidraget.

Bidrag till folkbibliotek

KEU 76 avvisar en bibliotekslagstiftning, eftersom detta skulle kunna leda till krav på ett specialdestinerat statsbidrag i helt annan omfattning än det nuvarande stödet. KEU 76 är således inte beredd att föreslå ett allmänt finansiellt stöd till folkbiblioteken. Utredningen är även tveksam till att bidraget till bokbussar täcker hela inköpskostnaden. Vidare anser KEU 76 att statsbidraget till länsbiblioteken är av obetydlig storlek i förhållande till landstingskommunernas ekonomi, vilket talar för att bidraget kan slopas. Med hänsyn till kulturrådets då pågående utredning avstod KEU 76 från att lägga ett preciserat förslag på denna punkt.

Kulturrådet anser att ett av de stora problemen i kulturpolitiken är skillnaderna i kommunernas ekonomiska insatser och därav följande skillnader i servicenivå på kulturområdet. Biblioteksverksamheten är den dominerande i kommunernas kulturliv. Förhållandet är historiskt betingat och säger mer om bristerna inom andra områden än om kvaliteten inom biblioteksområdet. För kulturrådet är det angeläget att staten kan medverka till att standardskillnaderna kan minskas trots kombinationen av nya krav på biblioteken och ekonomiska svårigheter för kommunerna. F. n. delar rådet utredningens uppfattning att inte föreslå något allmänt finansiellt stöd till folkbiblioteken.

Sunne och Karlskoga kommuner ser det som mycket beklagligt att KEU:s diskussion om bibliotekslagstiftningen endast på ett mycket sum-

mariskt sätt belyst problemen och uteslutande redovisar den kritik som riktats mot förslaget om lagstiftning. Det borde ha framhållits att en bibliotekslag, i synnerhet för de mindre, ekonomiskt svaga kommunerna, skulle få en mycket stor betydelse. I avsaknad av en lagstiftning inom kulturområdet bör, enligt *SACO/SR:s* mening, staten genom kulturrådet ges möjlighet att genom specialdestinerade bidrag fortsätta den standardutjämnande och stimulerande verksamhet som påbörjats.

Invandrarverket anser att statsbidraget till inköp av litteratur på invandrar- och minoritetsspråk har medverkat till en kommunal satsning på inköp av litteratur på olika främmande språk. Behovet är dock ingalunda tillgodosett. Statsbidraget bör därför bestå en längre tid än vad KEU 76 synes mena.

Vidare anser *kulturrådet* att en minskning av bokbussbidraget skulle leda till en betydande minskning av utbyggnaden av bokbussverksamheten i landet. Den kommunala motprestationen i form av bokinköp och drift är betydande och innebär en årlig kostnad som minst motsvarar inköpspriset för bussen. Att ge statsbidrag till hela kostnaden för bussen men normalt inte till andra kostnader är en administrativt enkel form för bidraget. Enligt kulturrådets mening bör bidraget bibehållas och även i fortsättningen avse hela kostnaden för inköp av bokbuss. *Sunne* och *Karlskoga kommuner* anser KEU:s förslag vara olyckligt i fråga om bokbussar. Fullt statsbidrag inverkar stimulerande och torde i hög grad ha bidragit till att ett stort antal kommuner införskaffat bokbussar.

Kulturrådet framhåller, att även om statens ekonomiska insatser för det enskilda länsbiblioteket vanligen är lägre än insatsen för en regional institution inom någon av de övriga kultursektorerna, är den inte så liten att bidraget skulle kunna avskaffas utan men för verksamheten. Det är framför allt inte troligt i ett skede där huvudmännen behöver bygga ut insatserna. En fortsatt och något ökad statsbidragsgivning ger däremot huvudmännen stöd för den utvecklingen. I fråga om statsbidraget till läncentraler har utredningen och kulturrådet samma uppfattning, nämligen att bidraget skall bibehållas. *Karlskoga kommun* anser att det statliga bidraget till länsbiblioteken är mycket väsentligt och ingalunda av marginell betydelse. I vissa fall svarar de för ca en fjärdedel av länsavdelningarnas budget, således ett kraftigt stimulansbidrag.

Bidrag till regionala museer

KEU 76 har ingen erinran mot att ett specialdestinerat bidrag utgår till regionala museer.

Kulturrådet delar utredningens uppfattning om betydelsen av bidraget för kulturminnesvården. Det är emellertid inte det enda skälet till att bidraget finns. Bidraget har stor betydelse för museiverksamheten i dess helhet.

9.7.2 Driftbidrag inom skolväsendet

Bidrag till driften av grundskolor

KEU 76 för en principiell diskussion om statsbidraget till grundskolan och konstaterar att detta bidrag är ett allmänt finansieringsbidrag och inte ett stimulansbidrag. Mot den bakgrunden anser KEU 76 att en inarbetning i skatteutjämningsystemet principiellt utgör ett alternativ till en ny konstruktion av bidraget.

SÖ anser att man med hänsyn till pågående utredningar inom SSK och gymnasieskolutredningen bör avstå från att ens föra en principiell diskussion, innan ännu underlag presenterats av dessa utredningar som ger bättre förutsättningar för en sådan diskussion. Dessutom måste beaktas, att ett helt nytt statsbidragssystem för grundskolan trädde i kraft den 1 juli 1978. Genom detta system undanröjs ett flertal brister i det nuvarande statsbidragssystemet. Enligt SÖ:s mening är det motiverat att avvakta effekterna av denna statsbidragsomläggning, innan någon ytterligare radikal ändring av statsbidragssystemet övervägs.

Norrköpings och Boxholms kommuner anser att grundskolebidraget borde överföras till skatteutjämningsystemet, därför att skolans verksamhet omfattar alla barn och ungdomar i aktuella åldrar, och att kvalitets- och ambitionsnivåerna inte skiljer sig från kommun till annan. Den grundläggande principen om ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard för landets alla delar bör kunna garanteras på annat sätt än genom detaljerade statsbidragsregler.

TCO anser att integration av grundskolebidraget i det ofullkomliga skatteutjämningsystemet omöjligen kan förenas med statens ansvar för att upprätthålla ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard i landets kommuner. Även SACO/SR konstaterar att detta grundläggande krav på skolans statsbidragssystem då finge uppges.

Föreningen Sveriges Kommunalekonomer anser att förutsättningarna för och konsekvenserna av grundskolebidragets överförande till skatteutjämnings närmare bör utredas.

Bidrag till hemspråksundervisning

Genom att ännu en ny bidragstyp införs på skolans område blir det enligt KEU 76 än mer angeläget att en genomgripande översyn av skolbidragen kommer till stånd. Målet måste vara att på längre sikt skapa ett enda eller ett fåtal enhetliga bidrag på skolans område.

Invandrarverket framhåller att hemspråksreformen är av stor betydelse för invandrabarnens möjligheter till utveckling, inte bara språkligt utan också känslomässigt och intellektuellt. Statsbidraget måste bestå så länge hemspråksundervisningen är frivillig för barn och föräldrar. För att säkerställa en tillräcklig information till föräldrarna, och för att få fram läromedel, borde statsbidraget utökas. Av särskild vikt är att

hemspråksträning sätts in så tidigt som möjligt. Invandrarverket anser att statsbidrag bör utgå för samtliga invandrarbarn som deltar i hemspråksträning. Med tanke på de mindre barnens behov av hemspråksträning är en snar lösning av denna fråga synnerligen angelägen.

Söderkommunerna i Stockholms län föreslår att en kraftig uppräknings av bidraget görs. Denna verksamhet är relativt kostnadskrävande, och på detta område föreligger även icke obetydliga skillnader mellan kommunerna. En uppräknings av bidraget är därför väl motiverad ur utjämningsynpunkt men även i hög grad ur stimulanssynpunkt.

9.7.3 Investeringsbidrag inom skolväsendet

Bidrag till byggnadsarbeten

KEU 76 anser det önskvärt att beslutanderätten vad gäller skolbyggnadernas utformning i stor utsträckning delegeras till kommunerna. Detta skulle enklast kunna ske genom att statsbidragsgivningen upphörde. En metod för att säkerställa lånemöjligheter för skollokaler vore att låta de statliga bostadslånen gälla även för skolbyggnader. Detta skulle kunna gälla antingen ett belopp motsvarande nuvarande investeringsbidrag eller en ännu större andel av investeringskostnaderna. På så sätt skulle kommunerna få sitt behov av krediter tillförsäkrat. KEU 76 hänvisar i detta sammanhang till kapitalmarknadsutredningen.

För den händelse det inte skulle visa sig möjligt att ersätta statsbidragen till skolbyggnader med statliga lån anser KEU 76 att en översyn av investeringsbidragen till skolväsendet bör verkställas, som syftar till att finna mer enhetliga principer för bidragens utformning.

SÖ anser att nuvarande bidrag är av stor betydelse för kommunernas skolbyggnadsverksamhet. SÖ har intet att erinra mot att det — i anslutning till beredningen av kapitalmarknadsutredningens betänkande — prövas om nuvarande bidragsgivning beträffande byggnadsarbeten inom skolväsendet kan ersättas med statliga bostadslån. SÖ har heller intet att erinra emot att en eventuell senare översyn görs i syfte att finna mer enhetliga principer för bidragens utformning. I detta sammanhang måste uppmärksammas statsmakternas nuvarande möjligheter att genom investeringsramar reglera investeringsvolymen beträffande skolbyggande. Det bör härvid särskilt beaktas att systemet med tilläggsramar utöver ordinarie igångsättningsramar hittills använts som betydelsefulla medel i sysselsättningspolitiken.

Bostadsstyrelsen framhåller att enligt gällande bestämmelser om statliga bostadslån får skollokaler ingå i låneunderlaget efter medgivande av bostadsstyrelsen om de utgör en integrerad del av en anläggning för boendeservice. Utsträckning av långivningen till att omfatta integrerade skollokaler har närmast karaktär av försöksverksamhet. Styrelsen utvärderar f. n. de erfarenheter som har vunnits av denna långivning. Innan

denna utvärdering är klar är styrelsen inte beredd att ta ställning till utredningens förslag om att bostadslån skall kunna utgå till alla skolbyggnader.

Söderkommunerna i Stockholms län ställer sig mycket tveksamma till ett slopande av detta investeringsbidrag, och förordar därför att en översyn av gällande bidrag görs under alla omständigheter. Däremot finner Söderkommunerna det vara mycket angeläget att den del av skolbyggnadsinvesteringarna som inte täcks av statsbidraget får inrymmas i den statliga bostadslånegivningen.

Skövde kommun påpekar att ett bortfall av det nuvarande investeringsbidraget mot ersättning i form av statligt bostadslån medför kostnadsökningar för kommunerna i form av ränta och amortering. Kommunen tillstyrker emellertid utredningens allmänna uttalande att lån till skollokaler bör beviljas enligt bestämmelserna om statliga bostadslån. Den nuvarande skattekraftsgradningen av investeringsbidraget tillstyrks utgå.

Sigtuna kommun delar utredningens synpunkter, men förutsätter att en eventuell förändring inte kommer att påverka kostnadsfördelningen mellan stat och kommun till kommunernas nackdel. Dagens regler innebär, förutom onödig statlig detaljstyrning av skolbyggen, att viktiga bostadssociala värden går förlorade. Nuvarande exploateringsverksamhet kännetecknas av kommunernas önskan att ge nya områden en fullvärdig service på alla områden. Finansieringen av bostäder, lokaler och förskolor sker genom statliga bostadslån, men när det gäller de lika viktiga skolbyggena riskerar kommunerna att, på grund av statens finansiella situation, få senarelägga byggnationerna. För att säkerställa en god boendeservice för kommuninvånarna är det således angeläget att samtliga skolbyggen kan finansieras via statliga bostadslån.

Nyköpings, Eskilstuna och Kumla kommuner tillstyrker att statsbidraget slopas och att i stället statliga bostadslån beviljas för skolbyggen. Nyköpings kommun framhåller vidare att genom den prioritering på kreditmarknaden som gäller för bostadslån finns det all anledning att pröva om skolbyggen också kan hänföras till bestämmelserna om statliga bostadslån. Det skulle på ett bättre sätt tillgodose kommunernas finansiella behov i takt med aktuella skolbyggnationer. Eftersom integrerade skollokaler och daghem anknyttits till bestämmelserna om statliga bostadslån, borde så också kunna ske för skolbyggen. Kumla kommun anser att det kommer att underlätta samplaneringen med andra byggnadsföretag och förenkla handläggningen. Eskilstuna kommun anser det angeläget med ett enklare administrativt förfarande än det som nu tillämpas för bostadslån till barnstugor.

Bidrag till inrättande av elevhem

Utredningen har, mot bakgrund av att investeringsbidragen är be-

loppsmässigt små och av ringa betydelse för kommunernas ekonomi, föreslagit att bidragsgivningen kan upphöra.

SÖ delar inte utredningens uppfattning. Bidraget bedöms vara av stor betydelse för de kommuner, bl. a. i glesbygd, som berörs. Liknande synpunkter framförs från en del glesbygdskommuner. *SÖ* erinrar också om uttalandet i budgetpropositionen 1978 bil. 12, att förslag till vissa ändringar av nuvarande bestämmelser om statsbidrag till elevhem skall utarbetas.

Nybro kommun accepterar inte heller KEU:s förslag, eftersom ett avskaffande speciellt drabbar kommuner med riksyркesskola.

Ljusdals kommun anser att om bidraget slopas, bör det ersättas av någon form av statligt bostadslån, eftersom behovet av elevhem torde skilja sig åt mellan kommunerna och skatteutjämnningssystemet inte tar hänsyn till denna faktor.

Bidrag till bostäder för lärare

Remissinstanserna har över lag inget att erinra mot utredningens bedömning att bidraget kan upphöra.

Bidrag till stadigvarande undervisningsmateriel vid gymnasieskolan

SÖ finner att starka skäl talar mot utredningens förslag att bidraget avvecklas. Bidraget utgör enligt *SÖ*:s mening en avgörande stimulansfaktor vid etablerandet av nya utbildningsvägar, som kan vara kostnadskrävande för de berörda kommunerna. Detta gäller särskilt de yrkesinriktade linjerna. *SÖ* föreslår därför att nuvarande bidragsgivning bibehålls.

Länsstyrelsen i Kalmar län delar utredningens uppfattning, att bidraget i normalfallet inte är av någon större ekonomisk betydelse. För vissa linjer och specialkurser är däremot utrustningen av undervisningslokaler så kostnadskrävande, att ett uteblivet statsbidrag kan befaras medföra, att kommuner blir mindre benägna att ordna utbildning på sådana studievägar, trots att behov föreligger. Länsstyrelsen finner därför lämpligt, att statsbidrag utgår till åtminstone första uppsättningen undervisningsmateriel avseende linjer eller specialkurser som kräver exceptionellt kostnadskrävande utrustning. Detta gäller särskilt när upptagningsområdet för ifrågavarande utbildning i betydande utsträckning omfattar ett område utöver det egna elevområdet. T. ex. finns i Kalmar län gymnasieskola i fem av länets totalt tolv kommuner.

Länsstyrelsen i Blekinge län anser att bidraget torde ha betydelse vid de överväganden lokala och regionala myndigheter gör inför eventuellt etablerande av nya och välmotiverade utbildningsvägar.

Länsstyrelsen i Örebro län och *Örebro kommun* anser att bidraget skall fortsätta att utgå till dess en översyn gjorts av de interkommunala ersättningsarna.

Solna och Täby kommuner har ingen erinran mot förslaget under förutsättning att de interkommunala ersättningarna utformas på ett sådant sätt att total kostnadstäckning erhålls. Enligt *Solna kommun* bör därvid ersättningarna inte enbart regleras med undervisningsmaterielkostnaderna utan helt omarbetas i sina principer. Även *Nacka kommun* biträder förslaget under förutsättning att förändringen kombineras med andra redovisade förslag på ett sådant sätt att ingen enskild kommun totalt erhåller mindre kostnader än i dag. Ett stort antal kommuner avvisar av olika skäl KEU:s förslag att avveckla bidraget till undervisningsmateriel i gymnasieskolan. Enligt *Oxelösunds kommun* kan det vara betydande belopp som erhålls, även om det sammanlagda statsbidraget till kommunerna är relativt litet. Ett slopande skulle kunna innebära stora påfrestningar för kommuner som startar eller utvidgar gymnasieundervisningen.

Även *Hallstahammars kommun* påtalar bidragets ekonomiska betydelse för den enskilda kommunen och anser att bidraget lika gärna kan få vara kvar eftersom det rör sig om små pengar för statskassan. Dessutom bör man inte bortse från att undervisningen allt efter som skall anpassas till nya behov, vilket medför nya uppsättningar av undervisningsmateriel. Detta gäller framför allt den yrkesinriktade utbildningen.

Även *Karlskoga och Åre kommuner* har en annan uppfattning än KEU 76 om bidragets ekonomiska betydelse. *Karlskoga kommun* anser det därför omotiverat att avskaffa bidraget. Dessutom beaktas bidragets slopande inte i skatteutjämningen. Enligt *Stenungsunds kommun* måste gymnasiekommunerna kompenseras för merutgifter i samband med förslaget antingen genom beaktande vid fastställande av skattekraftsgarantin eller på annat sätt.

Hofors kommun anser att slopandet bör ske under en övergångstid eftersom bidraget för en enskild kommun kan utgöra betydande belopp. Vid ett uteblivet statsbidrag, som kommunen beaktat i den ekonomiska långtidsplaneringen, bör därför extra skatteutjämningsbidrag kunna utgå. Enligt *Skellefteå kommun* avspeglar gymnasieskolan i kommunen till en del regionens näringsliv och har därför en relativt investeringsinriktning. Upphör bidraget drabbas därför kommunen förhållandevis hårt. Extra skatteutjämningsbidrag skulle kunna utjämna kostnadsskillnaderna.

Västerås kommun betonar att bidraget i vissa lägen har stor betydelse för den enskilda kommunen. Bidraget utgår visserligen endast vid första uppsättningen men detta inträffar ofta i ett läge då kommunen som regel har finansieringssvårigheter inte bara beträffande inventarier utan också beträffande nybygge. Av liknande skäl anser *Sigtuna och Köpings kommuner* att bidraget bör behållas.

Danderyds kommun är tveksam till förslaget, då dels de administrativa besvären kring bidraget är måttliga, dels kan det ha en väsentlig be-

tydelse för möjligheterna att finansiera tillfälliga utgiftstoppar.

Tibro kommun anser att med nuvarande konstruktion av schabloniserade interkommunala ersättningar tas i regel ingen hänsyn till de speciella situationer som uppkommer vid utrustningen av en ny skola eller linje. Bidraget bör vara kvar med hänsyn till den ekonomiska betydelsen.

Enligt *Malmö kommun* innebär slopandet inget större ekonomiskt avbräck för kommunen. Man är trots detta tveksam till förslaget. Risk finns att förslaget på lång sikt kan få konsekvenser i synnerhet för de större kommunerna. Till dessa kommuner koncentreras i betydande omfattning yrkesinriktade studievägar med i vissa fall kostnadskrävande utrustning. Antalet sådana studievägar torde också komma att öka avsevärt i framtiden. Risken finns att benägenheten att inrätta sådana studievägar minskar om statsbidraget slopas.

Även *Trelleborgs* och *Sundsvalls kommuner* betonar bidragets stora betydelse för de yrkesinriktade linjerna. Sundsvalls kommun konstaterar att investeringarna i undervisningsmateriel kommer att ta dubbelt så stort utrymme som tidigare i kommunens investeringsbudget och får hårdare konkurrens med investeringar från andra kommunalområden.

Haparanda kommun anser att möjligheterna att starta nya linjer försämrats. Härigenom kan förslaget få en negativ effekt på utbildningen vid gymnasieskolorna främst för glesbygdskommunernas gymnasieskolor. Enligt Haparanda kommun är det också svårt att bedöma konsekvenserna av förslaget då återverkningarna inte kan beräknas årsvis eftersom bidraget endast utgår vid upprättande av nya institutioner.

9.7.4 Högre utbildning

Bidrag till kommunal högskola

KEU 76 finner att först när utredningen om skolan, staten och kommunerna (SSK) lagt fram sina förslag och huvudmannaskapsfrågan fått en lösning kan bidragsgivningens framtida utformning bedömas.

Universitet och högskoleämbetet vill från sina utgångspunkter endast betona det angelägna i att frågan om ett enhetligt huvudmannaskap för högskolan så snart som möjligt blir föremål för den av riksdagen redan våren 1977 önskade utredningen av denna fråga. Utformningen på längre sikt av anslagssystemet för den nuvarande kommunala högskoleutbildningen blir självklart beroende av de ställningstaganden som kommer att göras i detta sammanhang.

9.8 Statsbidrag inom jordbruksdepartementets verksamhetsområde

Bidrag till åtgärder för intensifierad skogsvård i norra Sverige m. m.

KEU 76 anser att när kommunerna bedriver statsunderstödd verksamhet, bör statsbidrag utgå på samma villkor som till enskilda organisa-

tioner och företag. KEU 76 föreslår därför att de ifrågavarande bidragen fortsätter att utgå enligt hittills gällande regler.

Skogsstyrelsen delar KEU:s bedömning att det inte finns någon anledning att i detta sammanhang ta ställning till detta bidrag. Planverket instämmer i KEU:s allmänna princip om statsbidrag till kommuner som även kan erhållas av enskilda.

Bidrag till fiskehamnar

KEU 76 anser att ett särskilt statsbidrag t. v. bör utgå för anläggning eller förbättring av hamnar som är av betydelse för fiskerinäringen.

Fiskeristyrelsen pekar på att nuvarande statsbidragsförfarande är mycket tungrott. Styrelsen vill därför att bidraget ograverat ställs till styrelsens förfogande utan angivande av statlig kostnad för de i förväg till regeringen föreslagna projekten. Skulle kostnadsökningar dyka upp under pågående arbeten bör styrelsen själv kunna besluta om tilläggsanslag. Anslaget bör dessutom höjas så att en del av det kan användas som buffert mot oförutsedda kostnadsökningar.

Bidrag till ersättning vid bildande och vård av naturreservat m. m.

Med hänsyn till att föreliggande bidrag tillkommit för att stimulera kommuner och landstingskommuner till skydd av naturvårdsområden, föreslår KEU 76 att bidraget fortsätter att utgå. Ett ytterligare skäl är att bidragen ofta avser områden, som inte bara är av lokalintresse utan även av regional- och riksintresse.

Skogsstyrelsen, naturvårdsverket, planverket och länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län delar KEU:s uppfattning att bidragen skall fortsätta att utgå. Skogsstyrelsen understryker att det är angeläget att bidraget utökas betydligt i förhållande till nuvarande nivå. Naturvårdsverket anser att huvuddelen av de statliga medlen bör satsas på att säkerställa och bevara främst riksintressanta och i viss utsträckning regionalt intressanta områden.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att bidraget till vård av naturreservat borde differentieras med hänsyn till om vårdobjekten är av riks-, regionalt eller lokalt intresse. För åtskilliga i länet avsatta naturreservat, som i planeringen bedömts som riksintressanta, fungerar nu kommun eller kommunal stiftelse som förvaltare. I dessa fall vore ett nära nog 100-procentigt statsbidrag angeläget för att stimulera det kommunala engagemanget i sådan verksamhet. I relation härtill kunde 25-resp. 50-procentiga bidrag vara lämpliga för områden av lokalt eller regionalt intresse. En fördelning av detta slag skulle vara helt i linje med vad som tillämpas beträffande bidrag vid bildande av naturreservat.

Bidrag till kommunala avloppsreningsverk

KEU 76 har inte funnit anledning att nu föreslå förändringar av reglerna för statsbidrag till avloppsreningsverk.

Naturvårdsverket hänvisar i sitt remissvar till att de håller på att utreda frågan och senare återkommer med särskild skrivelse. I skrivelse den 1 juni 1978 föreslår naturvårdsverket att staten även fortsättningsvis genom bidrag bör stimulera kommunerna till investeringar. Denna stimulans kan enligt verkets bedömning ske inom ramen för nuvarande bidragssystem med vissa mindre förändringar. Bidragen i sin nuvarande utformning bör avvecklas när åtgärdsprogrammet genomförs. Redan nu bör bidragsreglerna ändras så att bidrag inte utgår till reinvesteringar. De ändringar, som verket föreslår, är att kraven skärps vad gäller bidragsnivå i förhållande till reningseffekt. Dessutom föreslår verket att bidrag skall kunna utgå med högst 75 % till kostnader för anläggningar som byggs med ny teknik.

RRV anser att man bör överväga att avveckla bidraget till kommunala avloppsreningsverk och överföra detta till skatteutjämningssystemet. De finansieringsproblem, som kan uppkomma som följd härav i en del kommuner, bör enligt *RRV*:s mening lösas genom mer utvecklad långsiktig plan för miljövårdsinvesteringarna och en förbättrad finansiell planering i kommunerna. Intentionerna när bidraget till kommunala avloppsreningsverk tillskapades var att kommunerna skulle stimuleras att investera i längre gående rening av det kommunala avloppsvattenet än vad som krävdes enligt lagstiftningen vid denna tidpunkt. Bidraget konstruerades så att bidragsprocenten blir högre ju längre gående rening av fosfor och syreförbrukande substans ett reningsverk har. Flera faktorer har gjort att bidragets stimulanseffekt tenderar att avta. Bl. a. gäller att kravet på rening av kommunalt avloppsvatten vid prövning enligt miljöskyddslagen numera vanligen sätts till åtminstone biologisk-kemisk rening, dvs. till den reningsnivå som ger högsta möjliga bidragsprocent.

Trollhättans och *Nyköpings kommuner* anser att statsbidraget skall vara kvar. *Nyköpings kommun* framhåller dessutom att på grund av att statsbidraget inte erhålls vid önskad tidpunkt, tvingas kommunerna ofta förskottera eller ta upp tillfälliga lån, eftersom det är brist på statliga medel i takt med utbyggnaden. Dessutom är det angeläget att statsbidragen följer kostnadsutvecklingen och utgår med fastställd procentsats utan begränsning.

Bidrag till avfallsbehandling

KEU 76 har funnit det lämpligt att kommunerna även fortsättningsvis stimuleras till en utbyggnad av avfallsbehandlingen.

Naturvårdsverket anser det angeläget att staten i ett inledningsskede stöder uppbyggnaden av en mer ändamålsenlig avfallshantering i kom-

munerna. Statsbidragen syftar bl. a. till att stimulera utvecklingen av ny teknik för återvinning och för bättre behandling av avfallet. Verket ansluter sig därför till KEU:s ståndpunkt att statsbidragen för avfallsbehandling m. m. bör finnas kvar.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att för att en miljöanpassad avfallsbehandling skall kunna genomföras, är bidrag i enlighet med gällande författning en nödvändig förutsättning. I Göteborgs och Bohus län står så gott som samtliga kommuner inför uppgiften att under de närmaste åren förbättra sin avfallsbehandling i enlighet med statsmakternas intentioner. Här förutsätts för övrigt att statsbidrag skall utgå. Om dessa statsbidrag tas bort eller reduceras kraftigt torde man riskera att angiven målsättning för avfallshanteringen inte kan genomföras förrän betydligt senare än år 1980.

Karlskoga och Sunne kommuner anser att en höjning av statsbidragsprocenten är motiverad eftersom kostnaderna är förhållandevis omfattande för en medelstor kommun.

Anläggningsstöd till idrotten

KEU 76 föreslår att statsbidraget till riksanläggningar för den samlade idrottsrörelsen bör kvarstå men att bidragen till idrottsanläggningar i övrigt slopas. Även statsbidraget till åtgärder för fritidsbåtstrafiken bör enligt KEU 76 avvecklas.

Naturvårdsverket delar i stort utredningens bedömning att statsbidragen till lokala idrotts- och friluftsanläggningar kan slopas. Idrotts- och friluftsanläggningar i bostadsområdenas närhet bör, enligt naturvårdsverkets mening, ses som en del av bostadsmiljön och få del av samma former av stöd som tillkommer bostadsområdet och dess serviceanläggningar i övrigt. När nya områden byggs bör således statliga bostadslån kunna utgå även till idrotts- och friluftsanläggningar. I äldre bostadsområden bör de särskilda bidragen till miljöförbättrande åtgärder kunna användas också för att förbättra möjligheterna till rekreation och friluftsliv. Lokala idrotts- och friluftsanläggningar, som inte ligger i anslutning till bostadsområde, bör kommunerna fortsättningsvis svara för i huvudsak utan statsbidrag. Bidrag bör dock kunna lämnas till vissa större motions- och friluftsanläggningar.

Naturvårdsverket instämmer i förslaget från KEU 76 att bidragen till riksanläggningar bör kvarstå. Staten måste även ta ett väsentligt större finansieringsansvar för att utveckla fjärrekreationen inom de primära rekreatiomsområdena och områdena av riksintresse för friluftslivet än vad som är fallet i dag. De medel som frigörs genom att vissa bidrag slopas bör, enligt naturvårdsverket, inte överföras till skattcutjämnings-systemet utan användas för att stimulera de delar av idrotten och friluftslivet där ökade insatser är betydelsefulla.

Utformningen av bidragen till fritidsbåtstrafiken anser naturvårdsver-

ket bör avgöras i samband med att statsmakterna tar ställning till fritidsbåttutredningens förslag. Naturvårdsverket menar att statens ansvar främst gäller det rörliga båtlivet, och att staten därför i första hand bör främja inrättandet av gästhamnar, leder för fritidsbåtar m. m. Nu tillgängliga medel bör användas för dessa ändamål.

Flertalet remissinstanser berör inte förslaget separat i sina yttranden. Ett mindre antal kommuner motsätter sig emellertid KEU:s förslag. Enligt *Arvika kommun* bör bidraget bibehållas, eftersom det i hög grad torde vara ett allmänintresse att stimulera motion och friluftsliv och på sikt förbättra folkhälsan och därigenom undvika dryga kostnader för sjukvård.

Även *Köpings kommun* anser att bidraget skall vara kvar. Som skäl för detta framförs att kommunerna kan få stora kostnader samtidigt som staten uppbär intäkter av olika slag från idrott och friluftsliv t. ex. bensinskatt när det gäller båtar och motorfordon.

Enligt *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* bör bidrag utgå till gästhamnsanläggningar av regional och riksbetydelse. F. n. utgår enligt praxis inte bidrag till gästhamnar. I flera av Bohusläns kustkommuner är emellertid behov av bidrag till sådana stort.

Tanums kommun anser att i princip alla kommunens anläggningar för idrott, bad och fritidsbåtttrafiken är av rikskaraktär eftersom de även utnyttjas av turister. En förutsättning för att kommunen även i fortsättningen skall engagera sig i sådana anläggningar är att statsbidrag utgår även i fortsättningen, eller att hänsyn tas till sådana verksamheter i skatteutjämnningssystemet.

9.9 Statsbidrag inom handelsdepartementets verksamhetsområde

Bidrag till hemsändning av varor i glesbygd

KEU 76 föreslår en ändring i statsbidragsbestämmelserna så att bidraget beräknas på kommunernas bruttokostnader för verksamheten och inte som nu på nettokostnaderna.

Konsumentverket och *Svenska kommunförbundet* anser att det inte finns någon anledning att ändra bidragssystemet. Som regel är det butiksinnehavaren och inte kommunen som uppbär eventuella avgifter för hemsändningen. Kommunernas bruttokostnader är lika med deras nettokostnader. Den föreslagna ändringen av statsbidragsbestämmelserna påverkar således inte kommunernas avgiftspolitik. Konsumentverket anser vidare att bidraget bör utgå med 75 % inom det inre stödområdet och 50 % i övrigt.

9.10 Statsbidrag inom arbetsmarknadsdepartementets verksamhetsområde

Bidrag till beredskapsarbeten och andra sysselsättningsskapande åtgärder

Arbetsmarknadsstyrelsen, länsstyrelsen i Jönköpings län, Malmö, Hagfors, Norbergs och Gällivare kommuner samt Västmanlands och Norrbottens läns landstingskommuner instämmer med KEU 76 att dessa bidrag bör vara kvar av konjunktur- och arbetsmarknadspolitiska skäl. Jämtlands läns landstingskommun instämmer också men anser att bidragen dessutom bör förstärkas.

9.11 Statsbidrag inom bostadsdepartementets verksamhetsområde

Bidrag till förbättring av boendemiljön och bidrag till energibesparande åtgärder

KEU 76 anser att när kommunerna bedriver statsunderstödd verksamhet bör statsbidrag utgå på samma villkor som till enskilda organisationer och företag. KEU 76 föreslår därför att de ifrågavarande bidragen fortsätter att utgå enligt hittills gällande regler.

Planverket instämmer i KEU:s allmänna princip om statsbidrag till kommuner som även kan erhållas av enskilda.

Invandrarverket föreslår att förbättring av boendemiljön prioriteras ur statsbidragssynpunkt. Tillfälle att se över mål och medel ges i anslutning till att bostadssociala delegationen avslutar sitt arbete. Invandrarna är ofta bosatta i dåligt utformade boendemiljöer. Också socialt utslagna är ofta hänvisade till dessa områden. Detta medför att man ibland drar likhetstecken mellan invandrare och socialt handikappade. Denna segregation kan inte brytas med mindre än att kraftfulla insatser görs för att förbättra miljö och service i dessa områden. Kommunernas andel av det nuvarande statsbidraget utgör ca 10 milj. kr. per år. Detta förslår inte långt. Kommunerna har ofta inte råd till mer än marginella förbättringar.

9.12 Statsbidrag inom kommundepartementets verksamhetsområde

Ersättning för verksamhet vid räddningstjänst m. m.

KEU 76 föreslår att statsbidraget till ersättning vid skogsbrandsläckning och katastrofbränder upphör. Kommuner som under ett år påtagligt betungas av dylika kostnader skall kunna ansöka om extra skatteutjämningsbidrag.

Statens brandnämnd tillstyrker förslaget och delar utredningens uppfattning att bidraget i regel saknar betydelse för vederbörande kommun.

Enligt skogsstyrelsen synes förslaget leda till en administrativ förenkling utan att syftet med stödet åsidosätts.

Svenska kommunförbundet uttrycker viss tveksamhet beträffande ersättningen för katastrofbränder, bl. a. därför att kompensation genom extra skatteutjämningsbidrag knappast är en praktiskt möjlig lösning. *Länsstyrelsen i Värmlands län* förordar att extraordinära utgifter kompenseras på ett smidigare och snabbare sätt än genom det gängse ansökningsförfarandet om extra skatteutjämningsbidrag.

Många kommuner betonar att det endast är under förutsättning att extra skatteutjämningsbidrag skall kunna utgå som förslaget kan tillstyrkas. *Norrbottnens länsavdelning av Svenska kommunförbundet* uttrycker, i yttrande som bilagts yttrandet från länsstyrelsen i Norrbottens län, vissa farhågor för att myndigheterna vid ett ansträngt statsfinansiellt läge kan komma att inta en restriktiv hållning till ansökningar om extra skatteutjämningsbidrag. Man konstaterar att ingen norm finns angiven för innebörden av vad som är "påtagligt betungande". Med hänsyn till förhållandena i Norrbottens län bör införas en formulering, som medger en generös tolkning av bidragsbestämmelserna. *Arjeplogs kommun* delar Norrbottensavdelningens åsikter och vill införa skärpningen att extra skatteutjämningsbidrag skall utgå med hänsyn till förhållandena i Norrbottens län.

Ett mindre antal kommuner anser att nuvarande regler bör bibehållas men att en förändring av gränsen på 3 000 kr. kan övervägas.

Utredningen föreslår också att tröskelbeloppet vid bidrag till bekämpning och sanering av löskommen olja höjs till 20 000 kr.

Statens brandnämnd har — mot bakgrund av vad utredningen anför om utvecklingen mot större och bärkraftigare kommuner och att ersättningarna oftast uppgår till mycket höga belopp — inget att erinra mot den föreslagna höjningen av tröskelbeloppet.

Ett par kommuner avstyrker höjningen. *Tanums kommun* accepterar inte höjningen då den kan slå orättvist för en kustkommun som Tanum. Med tanke på bl. a. turismen ställs större krav på stränder, öar och badvatten och detta kan i sin tur medföra många "brandkårsuttryckningar" för att sanera mindre oljeutsläpp.

Filipstads kommun anser förslaget betänkligt mot bakgrund av kommunernas skiftande struktur vad gäller skogsarealer och verksamheter som kan orsaka saneringskostnader. Enligt kommunen är lagstiftningen beträffande kostnadsansvaret för saneringsverksamhet för liberal. Den som bedriver farlig verksamhet, inkl. transporter o. d., bör svara för verksamhetens totala kostnader, i vilket led de än inträffar.

Bidrag till kostnader för kommunal beredskap

Flertalet remissinstanser lämnar KEU:s förslag att slopa bidraget till planrevision utan erinran.

Riksnämnden för kommunal beredskap anser att bidraget t. v. bör utgå enligt gällande regler. Som skäl för detta anförs bl. a. att kommunernas beredskapsplanläggning f. n. utreds. Härvid uppkommer en

rad frågor av författningsmässig, organisatorisk och ekonomisk art som måste lösas. Riksnämnden erinrar också om att motiveringen till statsbidraget, enligt uttalande i förarbetena till lagstiftningen, är att kostnaderna ingår som ett led i totalförsvaret och därför i princip bör ersättas av staten. Statsbidraget motiveras också av att den kommunala beredskapsplanläggningen avser verksamhet som inte endast berör kommunens egna invånare.

Svenska kommunförbundet tillstyrker vad avser revision för uppgifter som nu åvilar kommunerna. Däremot bör statsbidrag även fortsättningsvis utgå till kostnader för planrevision som följer av att kommunerna får nya uppgifter eller av att anvisningarna för beredskapsplanläggningen annars ändras. Planrevision av sådana skäl bör betraktas som nyplanläggning.

Enligt *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* kan kommunernas intresse att behålla sina beredskapsplaner aktuella befaras minska om statsbidraget tas bort. Länsstyrelsen anser att schablonersättning bör kunna utgå även för planrevision.

Äle kommun anser det principiellt riktigt att statsbidrag utgår till kostnader som direkt föranleds av statliga myndigheters beslut. Hit hör t. ex. allmän planrevision som förordnats om av länsstyrelsen.

Kristianstads, Hallands och Skaraborgs läns landstingskommuner accepterar inte heller förslaget utan anser att det bör prövas ytterligare.

9.13 Avtalsbidragen

Avtalsbidragen låg utanför KEU:s utredningsuppdrag.

Uppsala läns landstingskommun anser att de specialdestinerade statsbidragen ofta innebär en administrativt krånglig hantering och har ett syfte, som utvecklingen av historiska skäl har passerat. Som exempel kan nämnas bidraget till mentalsjukvården. Bidragets storlek påverkas över huvud taget ej av den utbyggnad eller standardförbättring som huvudmännen genomför inom denna vårdform. Efter omständliga förhandlingar mellan Landstingsförbundet och staten görs årligen endast en generell uppräknings av det totala bidraget med hänsyn till löne- och prisökningar. Till grund för fördelningen av bidraget till de olika huvudmännen ligger en mycket föråldrad och inaktuell inventering av psykiatriska vårdfall.

Kristianstads läns landstingskommun understryker nödvändigheten av, att statsbidragen till mentalsjukvården i avvaktan på den förväntade principiella prövningen av hälso- och sjukvårdens finansiering blir rättvisare utformade och fördelade än vad som nu är fallet. F. n. erhåller landstinget ett statsbidrag för mentalsjukvården som i förhållande till vad många andra landsting erhåller är helt otillfredsställande.

Landstingsförbundet menar att det är avtalsbidragen som har den

största ekonomiska betydelsen för landstingens del. De avser dels verksamhet som överförs från staten (psykiatrisk sjukvård), dels ersättning för tjänster som landstingen gör åt staten (läkarutbildning och forskning). Också ersättningar från försäkringskassan kan räknas dit. De specifika problem, som är förknippade med konstruktionen och ramarna för avtalsbidragen, bör liksom hittills tas upp i särskilda överläggningar med regeringen.

Kronobergs läns landstingskommun har den bestämda uppfattningen att avtalsbidrag, t. ex. mentalsjukvårdsbidraget, icke skall behandlas inom skatteutjämningssystemets ram.

9.14 Förslag till nya statsbidrag

Nytt bidrag till långtidsvård

Länsstyrelsen och landstingskommunen i Jämtlands län anser att ett speciellt stimulansbidrag för att bygga ut långtidsvården med ca 10 000 platser bör införas.

Nytt bidrag till viss social verksamhet

Söderkommunerna i Stockholms län finner det vara motiverat ur utjämningssynpunkt att införa ett nytt statsbidrag, som skulle omfatta de verksamheter som avser sociala problem av olika slag. Detta bidrag skulle eventuellt kunna utformas ungefär som statsbidraget till förbättring av boendemiljön, dvs. bidrag skulle få rekvireras för speciella vårdprojekt och liknande.

Nytt bidrag för informations- och tolkservice till invandrare

Enligt KEU 76 bör ett nytt statsbidrag till denna verksamhet inte införas.

Söderkommunerna i Stockholms län anser att ett särskilt statsbidrag bör införas för kommunernas invandrar- och tolkservice. Även *Sundbybergs kommun* delar denna uppfattning och framhåller att information till invandrare är en uppgift som till största omfattning åvilar kommuner med ett stort antal arbetstillfällen, exempelvis inom huvustadsregionen. Detta motiverar ett särskilt utformat stöd som kan omprövas efter begränsat antal år.

Även *Karlskoga kommun* förordar ett införande av statsbidrag till invandrarbyråer. Kommunen menar att spridningen av invandrarna motiverar att de kommuner som har satsat på invandrarbyråer skall få en skälig statlig ersättning. De lämnar ju en service till grupper som oftast inte är skrivna inom kommunen och således inte skattevägen bidrar till att täcka kostnaderna för verksamheten.

Nytt bidrag till arbetarskyddstillsyn

KEU 76 finner att ett nytt statsbidrag till denna verksamhet inte bör införas.

Sundbybergs kommun anser att arbetarskyddstillsynen vid mindre företag är att betrakta som en uppgift inom den statliga yrkesinspektionens område. När en sådan uppgift utförs av kommunen bör statlig ersättning utgå.

10 Statskommunala bostadsbidrag och kommunala bostadstillägg till folkpension

Det alldeles övervägande flertalet av de kommuner som har yttrat sig i frågan tillstyrker att gemensamma hyresgränser införs för de kommunala bostadstilläggen till pensionärer (KBT). Ett stort antal kommuner uttalar att nuvarande regler leder till oacceptabla skillnader mellan pensionärer i olika kommuner. Möjligheterna torde vara små för kommuner i glesbygd med ett stort antal äldre att i någon väsentlig omfattning kunna höja de kommunala bostadsbidragen till pensionärer, framhåller *Eda kommun*. För att uppnå en rättvisare behandling av pensionärerna vill kommunen därför för sin del tillstyrka förslaget om samordning av KBT och de statskommunala bostadsbidragen (SKBB).

Gotlands, Mölndals, Partille och Borås kommuner förordar att systemet utsträcks till att omfatta kostnader upp till den faktiska hyreskostnaden på orten för — som regel — en nyproducerad lägenhet om 2 rum och kök. Andra kommuner konstaterar att det — i likhet med vad som gäller inom SKBB — står kommunerna fritt att själva besluta om och bekosta bidrag över den gemensamma hyresgräns som ligger till grund för det av KEU 76 föreslagna finansieringssystemet.

Huddinge, Linköpings, Mölndals, Kungsörs och Köpings kommuner pekar på risken att de gemensamma hytesgränserna reellt också kommer att fungera som maximigränser för bostadsbidrag. Många kommuner framhåller att hyresgränserna fortsättningsvis måste justeras med hänsyn till hyresutvecklingen. Bl. a. *Köpings* och *Ljusdals kommuner* föreslår att hyresgränserna indexregleras.

Huddinge, Nyköpings, Gislaveds och Malmö kommuner förordar att hyresgränsen sätts lika för hushåll med en resp. två medlemmar.

Ulricehamns kommun ifrågasätter om den åtstramningspolitik, som aviseras bl. a. i utredningen, ger utrymme för en lagstadgad miniminivå i KBT-systemet. *Söderköpings kommun* anser att nivåerna kan diskuteras. *Heby kommun* anser att en miniminivå enligt utredningens förslag bör införas långsammare och etappvis av hänsyn till de finansiella förutsättningarna för de kommuner som i dag har relativt lågt KBT.

Flertalet av de remissinstanser i övrigt som har yttrat sig tillstyrker

KEU:s förslag om gemensamma hyresgränser. Remissinstanserna tillstyrker också i flertalet fall det av KEU 76 föreslagna finansieringssystemet. Sålunda tillstyrker RRV, *bostadsstyrelsen* och *länsbostadsnämnderna i Uppsala, Jönköpings och Skaraborgs län* i yttranden som bifogats yttrandet från *bostadsstyrelsen, länsstyrelserna i Kalmar, Älvsborgs Skaraborgs, Västernorrlands, Jämtlands och Norrbottens län, Stockholms läns landstingskommun, Svenska kommunförbundet samt kommunförbundets åtta sydsvenska länsavdelningar och länsavdelningen i Älvsborgs län*. RRV anser dock att det borde övervägas att — i likhet med vad som gäller för SKBB — begränsa den statsbidragsgrundande delen av KBT till 80 % av bostadskostnaden.

När det gäller KEU:s förslag om ändrad finansiering av bostadsbidragen är inställningen hos kommunerna mer splittrad. En majoritet av de kommuner, som har yttrat sig i frågan, tillstyrker dock att statsbidrag i fortsättningen skall utgå med 40 % av kommunernas bruttokostnad för bostadsbidrag inom de hyresgränser som gäller för KBT och SKBB. Ett mycket stort antal kommuner bedömer att utvecklingen på lite sikt kan innebära att kostnaderna för KBT minskar allt eftersom fler pensionärer får fullt utbyggd ATP, medan samtidigt kostnaderna för SKBB ökar till följd av ökande boendekostnader. Därmed skulle kommunernas andel av kostnaderna för bostadsbidragen successivt komma att öka jämfört med om de nuvarande finansieringsreglerna hade gällt oförändrade. Flera av de kommuner som ansluter sig till förslaget om att statsbidrag skall utgå med 40 % av kostnaderna för bostadsbidragen — bl. a. *Oxelösunds, Norrköpings och Arvika kommuner* — förutsätter därför att bidragsprocenten ses över i framtiden. Samma synpunkt förs fram av *Söderkommunerna i Stockholms län* i deras gemensamma yttrande.

Svenska kommunförbundet — som liksom *Föreningen Sveriges Kommunalekonomer* redovisar samma förutsättning — tillfogar att förbundet utgår från att den av utredningen föreslagna statsbidragsandelen skall vara ett uttryck för en oförändrad kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna. *Enköpings och Ljungby kommuner* förordar att en sådan översyn företas vart femte år i samband med den av KEU 76 föreslagna revisionen av indelningen i skattekraftsklasser. Ett tiotal kommuner föreslår att bidragsprocenten omprövas vid framtida ändringar i bostadsbidragssystemen, eller förutsätter att staten lämnar sådana garantier att kommunerna inte i framtiden drabbas av högre andel av kostnaderna än vad som nu gäller.

Vissa kommuner accepterar förslaget som en övergångslösning i avvaktan på att staten senare övertar hela ansvaret för finansieringen av bostadsbidragen. Detta gäller bl. a. *Söderköpings, Karlskrona, Nybro, Kristianstads, Sotenäs, Kramfors och Haparanda kommuner samt Svenska kommunförbundets länsavdelning i Norrbottens län*.

Andra procentsatser för statens andel av kostnaderna — från 45 %

till vad som nu gäller för SKBB eller 72 % — förordas av ett tjugotal kommuner och av länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus samt Jämtlands län.

Katrineholms och — såvitt gäller SKBB — Järfälla, Bergs och Strömsunds kommuner anser att nuvarande regler för fördelning av kostnadsansvaret bör gälla oförändrade. Även Skellefteå kommun föredrar nuvarande ansvarsfördelning, såvida inte staten tar på sig ansvaret för framtida kostnadsökningar eller, alternativt, hela kostnaden för KBT.

Lidingö, Kils, Karlskoga, Surahammars, Västerås, Avesta och Pajala kommuner samt länsstyrelsen i Västmanlands län förordar ytterligare utredning, framför allt av de långsiktiga konsekvenserna, innan ställning tas till fördelningen av kostnaderna mellan staten och kommunerna.

Flera kommuner framhåller att samordningen i realiteten innebär att kommunernas utgifter normeras av statsmakterna. Principen att den som beslutar om en utgift också bör ta ansvaret för finansieringen leder till att staten bör ta över det fulla kostnadsansvaret. Andra anser att reformer som rör den sociala grundtryggheten bör bekostas av staten. Dessa och andra skäl leder, enligt Söderkommunerna i Stockholms län samt ytterligare ett tiotal kommuner, till att staten nu i princip bör ta över hela kostnaden för bostadsbidragen. Malmö och Munkfors kommuner framhåller därvid att kommunerna även i fortsättningen helt skulle stå för kostnaden för sådan bidragsgivning som sker utöver de fastställda gemensamma beloppsgränserna. Filipstads, Hagfors och Storfors kommuner samt länsstyrelsen i Värmlands län anser att om en likartad standard i fråga om KBT skall kunna åstadkommas oavsett bostadsort, är det naturligt att staten svarar för denna utjämnings. Östhammars och Bergs kommuner anser att staten nu bör ta på sig hela kostnaden för KBT medan Uppsala och Gislaveds kommuner i stället ifrågasätter om inte staten borde ta över hela kostnaden för SKBB. Svenska kommunförbundets länsavdelning i Norrbottens län anser att endast om staten övertar finansieringen av KBT blir det möjligt att dels utjämna de ekonomiska bördorna kommunerna emellan för dessa kostnader, dels utjämna olikheterna i pensionärernas bostadsstandard och dels lägga grunden till ett enhetligt, centralt administrerat bidragssystem för både KBT och SKBB.

Krokoms och Östersunds kommuner liksom länsstyrelsen i Jämtlands län föreslår att visst statsbidrag skall utgå även till kostnader för sådana bidrag som kommunerna kan komma att ge till hyreskostnader över de hyresgränser som gäller i det reguljära bostadsbidragssystemet.

Statens bidrag till kommunernas kostnader för SKBB lämnas under utbetalningsåret, medan kommunerna f. n. ersätter staten för utbetald KBT först ett år i efterskott. Borlänge och Falu kommuner framhåller att det därför från likviditetssynpunkt är synnerligen angeläget att reformerna med höjda KBT-belopp och ändrad fördelning av kostnadsansva-

ret samordnas tidsmässigt så att införandet av statsbidrag till KBT sker samma år som statsbidraget reduceras för SKBB. Även *Kumla kommun* pekar på att ändringen av betalningssystemet innebär att kommunerna under övergångsåret skulle komma att drabbas av en onormalt hård belastning och förordar därför att övergången sker i etapper under förslagsvis tre år.

Ett stort antal kommuner och andra remissinstanser anser det — liksom KEU 76 — angeläget att på sikt nå en mer fullständig eller total samordning mellan reglerna för KBT och SKBB. RRV — som i och för sig inte helt delar KEU:s beräkningar av kostnaderna för att via grundpensionen eller pensionstillskotten kompensera pensionärerna för bortfallet av bostadsbidrag vid införande av en nedre hyresgräns på samma sätt som i SKBB-systemet — delar dock utredningens slutsats att det av ekonomiska skäl f. n. inte är möjligt att flytta över delar av KBT till folkpensioneringen. *Gislaveds kommun* anser det fullt möjligt att nå en samordning mellan KBT och SKBB även i denna del utan generella höjningar av grundpensionen eller pensionstillskotten. I takt med att ATP mera allmänt kommer pensionärerna till del bör, enligt kommunens förslag, en från början lågt satt nedre hyresgräns successivt kunna höjas upp till den gräns som gäller för SKBB.

Vissa kommuner — även sådana som kan acceptera KEU:s förslag — förordar en omedelbar samordning av reglerna för KBT och SKBB. Sådana synpunkter förs fram av bl. a. *Söderkommunerna i Stockholms län* samt *Sundsvalls* och *Timrå kommuner*. Även *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* förordar att ett gemensamt system införs snarast möjligt. *Riksförsäkringsverket* framhåller att utredningens förslag om en gemensam miniminivå för KBT inte ensamt leder ens till enhetliga belopp för KBT i alla kommuner i landet. Kommunerna tillämpar nämligen i hög grad varierande grunder för beräkning bl. a. av bidragsgrundande boendekostnad. Enligt verkets mening bör därför även denna beräknas enligt för hela landet gemensamma regler, vilket även skulle ge administrativa vinster. Även *länsbostadsnämnden i Uppsala län* finner det angeläget att samhällets stöd till bostadskonsumtion utformas enligt likartade regler för alla befolkningsgrupper. Ett fortsatt steg kan enligt nämnden vara att söka åstadkomma större enhetlighet i fråga om såväl administration som inkomst- och förmögenhetsbegrepp, avtrappningsregler och beräkning av bostadskostnader, etc.

Flera kommuner pekar på att stora rationaliseringsvinster skulle stå att vinna redan med en samordning av administrationen av bostadsbidragen och att försäkringskassorna — även utan en samordning av reglerna — därför direkt bör ta över såväl prövningen som utbetalningen också av SKBB. Bl. a. *Ulricehamns kommun* påpekar att en sådan överföring också skulle underlätta kontrollen av uppgifter om bidragsgrundande inkomst genom möjligheterna till samordning med försäkrings-

kassornas inkomstuppgifter.

Slutligen framhåller *bostadsstyrelsen* att en reformering av KBT-systemet i enlighet med utredningens förslag — vilket styrelsen tillstyrker från bostadspolitiska synpunkter — medför ett minskat behov av statskommunala bostadsbidrag som utfyllnad till KBT. Sådan utfyllnad torde i fortsättningen komma i fråga endast för ett begränsat antal personer och då med relativt ringa belopp. Styrelsen föreslår därför att systemet med statskommunala bostadsbidrag som utfyllnad till KBT slopas om utredningens förslag om gemensamma hyresgränser genomförs. En sådan åtgärd skulle vara ett betydelsefullt inslag i strävandena att för enkla såväl bestämmelserna om bostadsbidrag som bidragsärendenas administration och handläggning.

Remissinstansernas synpunkter på hänsynstagandet till kommunernas kostnader för KBT och SKBB i skatteutjämningsystemet har redovisats i avsnitt 8.3.2.

11 Slopande av kommunernas ersättning till staten för bidragsförskotten

Samtliga 120 remissinstanser som yttrat sig i frågan, däribland *Svenska kommunförbundet*, tillstyrker att staten helt tar över kostnaderna för bidragsförskotten. Hälften av dessa remissinstanser anser att förslaget bör genomföras i etapp 1, dvs. samtidigt med en reform av skatteutjämnningen och KBT. Ett fyrtiofemtal kommuner anser därvid att statens övertagande av bidragsförskotten bör kvittas mot KEU:s förslag om indragning av ett antal specialdestinerade statsbidrag till kommunerna. Många remissinstanser framhåller också de administrativa vinster som erhålls, om kommunerna inte längre behöver vara involverade i en verksamhet som nu sköts av försäkringskassorna.

Riksförsäkringsverket (RFV) anser att förslaget innebär administrativa vinster och medför, förutom att de manuella arbetsuppgifterna bortfaller vid såväl RFV, länsstyrelse som kommun, att tämligen stora bearbetningar vid verkets tekniska byrå i Sundsvall kan slopas. Likaså kan det speciella register som skapats för kommundebiteringen slopas.

Nyköpings kommun anser att bidrag från kommunerna till staten icke annat än i rena undantagsfall bör förekomma. Dessutom bör den som ansvarar för en verksamhet också stå för i varje fall sina administrationskostnader.

Söderköpings kommun ansluter sig principiellt till att de specialdestinerade statsbidragen skall vara så få som möjligt. De statsbidrag som enligt KEU 76 föreslås upphöra beräknas för budgetåret 1977/78 uppgå till ca 215 milj. kr. Beloppet motsvarar ungefär vad kommunerna f. n. bidrar med för finansiering och administration av bidragsförskotten.

Kommunen anser det vara motiverat att beloppen kvittas mot varandra och att detta genomförs i första etappen. Att kommunerna skall lämna bidrag till staten är en administrativ olägenhet som endast i undantagsfall bör förekomma.

Lunds kommun förordar att borttagandet av det kommunala bidraget till bidragsförskotten överförs till etapp 1 för att något kompensera kommuner som ligger utanför skatteutjämnningssystemet.

Falkenbergs kommun konstaterar att KEU 76 har föreslagit vissa för- enklade administrativa förhållanden avseende kostnader för bidragsförskott och gymnasieskolelevernas resor och inackordering. Kommunen har inget att erinra mot förändringarna men anser att de bör ske i ett sammanhang.

12 Gymnasieskolelevernas skolresor och inackordering

Centrala studiestödsnämnden (CSN) instämmer i att mycket talar för att kommunerna får överta ansvaret för elevernas resor och inackordering. I likhet med vad nämnden uttalat i yttrande över studiestödsutredningens förslag menar dock CSN att det inte är möjligt att ta ställning utan ytterligare utredning. Enligt nämnden bör studiestödsutredningen få i uppdrag att i sitt fortsatta arbete ingående analysera denna fråga. *Svenska kommunförbundet* anser också att frågan behöver utredas ytterligare med avseende på de ekonomiska och praktiska problemen innan frågan avgörs. Ytterligare utredning krävs också av *länsstyrelsen i Örebro län* och *Östhammars, Helsingborgs, Söderhamns och Sundsvalls kommuner*. *Studiestödsutredningen* anser att de i tilläggsdirektiv bör ges i uppdrag att i samråd med kommun- och landstingsförbunden utforma detaljerna till förslaget.

CSN pekar på att kommunerna säkert kommer att vilja utforma olika regler för rätt till dagliga resor resp. inackordering. De studerandes möjligheter och rätt till studiestöd bör dock, enligt CSN:s mening, i princip vara lika oavsett var i landet de bor. Kommunernas ekonomi och skilda reseförhållanden får ej vara avgörande. CSN ifrågasätter om det är rimligt att det studiestöd, som just syftar till att utjämna geografiska klyftor mellan eleverna, blir beroende av skilda regionala förutsättningar mellan kommunerna när det gäller ekonomiska resurser. På många andra områden strävar samhället efter att utjämna sådana regionala skillnader.

Svenska kommunförbundet anser att det med hänsyn till att kostnaderna kommer att variera starkt beroende på inackorderingssituationen på orten och resornas längd kan bli svårt att lösa frågan om interkommunal ersättning schablonmässigt. *Länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus och Norrbottens län* samt *Säffle kommun* tillstyrker KEU:s för-

slag men anser att ytterligare utredning erfordras om hur beräkningarna av de interkommunala ersättningarna bör göras. *Storumans* och *Vansbro kommuner* anser att vid beräkningen av den interkommunala ersättningen bör beaktas de fördelar som gymnasieskolan medför för skolkommunen. Ett gymnasium motsvarar mycket väl en större industri för värdkommunen, dessutom bör skolans betydelse ur lokaliseringssynpunkt och som förstärkning av näringslivet beaktas.

Studiestödsutredningen anser att frågan om kommunerna även bör ges ansvaret för de elever som går i kommunal vuxenutbildning måste kunna prövas i det fortsatta utredningsarbetet. Därvid bör även motsvarande ansvar för de som får sin utbildning vid folkhögskola prövas. CSN pekar på att för de landstingskommunala skolorna gäller samma problem i fråga om interkommunala ersättningar som för kommunala gymnasieskolor. CSN frågar sig emellertid hur t. ex. stiftelsedrivna folkhögskolor skall lösa rese- och inackorderingsfrågorna för sina elever. *Kristianstads kommun* anser att vissa oklarheter föreligger i KEU:s förslag i jämförelse med studiestödsutredningens. Detta gäller t. ex. omfattningen av kommunernas ansvar för nämnda verksamhet vad avser vuxenutbildningen. Vidare förutsätter kommunen att ansvaret icke omfattar den utbildning som bedrivs i landstingens regi.

CSN anser att kostnadsberäkningarna är felaktiga. KEU 76 har inte räknat med kostnaden för fria hemresor. Man har inte heller beaktat att eleverna enligt nuvarande system inte får ersättning för den verkliga kostnaden. Skulle kommunerna betala full kostnadstäckning, skulle det bli betydligt dyrare än vad som är fallet i dag. *Kristianstads kommun* anser att kommunens ansvar måste preciseras närmare. Sålunda bör det ankomma på kommunen att avgöra hur skjutsfrågan skall lösas i varje enskilt fall. Därest av kommunen anvisad skjuts av något skäl ej nyttjas utan vederbörande elev väljer annat färdssätt, förutsätter kommunen att kommunen ej skall svara för några kostnader för sådana resor. Samma förutsättning kan komma att aktualiseras vad avser inackordering. Flera kommuner uttalar farhågor för att kommunens kostnader för resor och inackordering kommer att bli betydligt större än statens nuvarande insatser på grund av att ökade krav från elever och föräldrar kommer att ställas både på resorna och på inackordering. Kommunerna kommer även att få en utökad administration för att sköta dessa sysslor.

CSN anser att KEU 76 inte har berört nuvarande regelsystem för rese- och inackorderingstilläggen. I tillämpningen av detta system förekommer många svårigheter. Dessa svårigheter försvinner enligt CSN:s mening inte automatiskt genom att kommunerna tar över verksamheten. *Malmö kommun* har samma farhågor som CSN och andra att förslaget kommer att medföra krångel för kommunerna.

Länsstyrelsen i Örebro län delar KEU:s uppfattning att förslaget också skulle innebära direkta fördelar för gymnasiekommunerna när det

gäller planering av de gymnasieskolresor som företas med kollektiva färdmedel. Gymnasiekommunen kan då bättre samordna regionens kollektiva persontransportresurser, vilket åtminstone på sikt bör medföra såväl företagsekonomiska som samhällsekonomiska fördelar. CSN ställer sig tveksam till att detta kan göras i större omfattning. Skolskjutsverksamheten är avpassad efter grundskoleelevernas skoldag. Gymnasieskolelevernas skoldag är ofta längre än grundskoleelevernas, och man kan knappast fordra att dessa skall vänta någon timme extra varje dag tills gymnasieskoleleverna slutat sin skoldag. Skolskjutsarna sker ju dessutom bara inom kommunen. Även i övrigt uppstår en mängd praktiska svårigheter med skolskjutsar för gymnasieskolelever. Det är t. ex. inte säkert att gymnasieskoleleverna är lika villiga som grundskoleeleverna att alltid åka hem direkt efter skolans slut.

RRV, länsstyrelsen i Stockholms län, Uppsala läns landsting, Söderkommunerna i Stockholms län samt ytterligare ett tiotal kommuner tillstyrker KEU:s förslag utan invändningar. Fem kommuner tillstyrker förslaget men anser att hemkommunerna skall betala till gymnasieskol-kommunen för de egna elevernas resor och inackordering antingen direkt eller via den interkommunala ersättningen. Ytterligare ett tiotal kommuner tillstyrker förslaget men anser att de bör få full kompensation för merkostnaderna. Staten bör stå för dessa kostnader t. ex. via skatteutjämningen. *Kristianstads* och *Lerums kommuner* anser att samtliga gymnasieskolkostnader bör inarbetas i skatteutjämningsystemet, dvs. även de kostnader som följer av ett kommunalt ansvarstagande för gymnasieskolelevernas resor och inackordering. *Nacka kommun* ser positivt på förslaget men anser att staten skall se till att ingen kommun, vare sig den ingår i skatteutjämningsystemet eller inte, skall få lägre inkomster än enligt nuvarande system. Flera kommuner påpekar att det är viktigt att ingen kommun totalt sett förlorar på KEU:s förslag.

SACO/SR, Handikappförbundens centralkommitté, länsstyrelserna i Gotlands, Örebro, Västmanlands och Västernorrlands län samt ett trettiotal kommuner avstyrker förslaget. *Haparanda kommun* anser att förslaget om gymnasieskolelevernas resor och inackordering är det av KEU:s förslag som kan få de allvarligaste konsekvenserna för kommunens ekonomi. Effekten blir den att de fattiga glesbygdskommunerna kommer att drabbas av mycket kraftigt ökade kostnader för gymnasieutbildningen. Förslaget är osolidariskt mot glesbygdskommunerna, eftersom det riktar sin udd mot de kommuner som har den sämsta ekonomin och de relativt sett högsta kostnaderna för gymnasieskolan.

Bland de remissinstanser som avstyrker förslaget framhåller SACO/SR, *Kungsbacka*, *Åmåls*, *Arjeplogs* och *Överkalix kommuner* att om förslaget genomförs måste kommunerna få någon slags kompensation helst via skatteutjämningen. *Länsstyrelsen i Örebro län* och *Karlskoga kommun* anser att man bör överväga en lagstiftning som reglerar kost-

naderna mellan kommunerna som komplement till nuvarande interkommunala ersättning.

Sammanfattningsvis kan sägas att storstadskommunerna och kommunerna i södra Sverige har varit mer positiva till förslaget än kommunerna i Värmland, Dalarna och Norrland. Glesbygdskommunerna med långa avstånd anser att deras kostnader kommer att öka relativt sett mer än kostnaderna för övriga kommuner, och de är dessutom oroliga för att eleverna skall kräva standardhöjningar både vad gäller resorna och inackorderingen.

13 Utbetalningsreglerna för grundskolebidraget

RRV anser att frågan om utbetalningsrutiner för grundskolans driftbidrag m. m. lämpligen bör prövas i ett sammanhang av SSK-utredningen tillsammans med de andra krav som kan ställas på statsbidragens utformning. En del av de framförda kraven har redan tillgodosetts genom det förslag som förts fram i prop. 1977/78: 85 om nytt statsbidragssystem för grundskolan m. m.

SÖ anser att den nuvarande utbetalningsordningen innebär påtagliga nackdelar för kommunerna, eftersom den medför att kommunerna inte får någon omedelbar kompensation för en hög inflation eller en kraftig volymutveckling. Kommunerna får således själva under löpande år helt finansiera den del av kostnaderna för lärarlöner, som avser utökad skolorganisation. En avgörande faktor för eftersläpningens storlek är också de årliga löneökningarnas omfattning, vilka slår igenom direkt på kommunernas kostnader. Följden har blivit att, särskilt i ett ansträngt ekonomiskt läge, betydande likviditetsproblem kan uppkomma för kommunerna. SÖ har därför inget att erinra mot att möjligheterna till en annan utbetalningsordning prövas, även om en klar förbättring i utbetalningshänseende inträffar, när grundskolans nya statsbidragssystem träder i kraft den 1 juli 1978. Detta nya system medför nämligen en betydligt snabbare statsbidragsgranskning och därmed utbetalning av slutregleringen.

Om det av KEU 76 framlagda förslaget skall genomföras måste dock dessförinnan en överarbetning ske, särskilt för att skapa större tidsmarginaler för SÖ:s arbete med utbetalningen av bidragen. Förslaget torde också förutsätta en viss utökad databehandling hos SÖ, t. ex. för beräkning av förskott.

SÖ vill i anledning av förslaget om förskott på bidrag till ATP och arbetsgivaravgifter erinra om att bidragen till dessa avgifter är de enda bidragsformer inom SÖ:s område, för vilka regler om förskottsutbetalning f. n. helt saknas. Beloppsmässigt torde detta förhållande medföra större nackdelar för kommunerna än vad eftersläpningen av utbe-

talningen av grundskolebidraget innebär. Man kan anta att svårigheterna i dessa hänseenden snabbt kan komma att öka med stigande ATP-avgifter och arbetsgivaravgifter av olika slag. Det finns inte, enligt SÖ:s mening, sakligt bärande skäl att undanta just dessa bidrag från den förskottsgivning som i övrigt tillämpas på statsbidragsområdet. Ändrade regler, som medger förskott på angivna bidrag, bör därför ges hög prioritet.

Svenska kommunförbundet anser att eftersläpningen med utbetalningen av statsbidraget till skolan orsakar kommunerna stora likviditetsproblem. Med nuvarande utbetalningsregler uppgår eftersläpningen i utbetalning av driftbidraget till grundskolan till ca 2 miljarder kr. Den omläggning av statsbidragssystemet till grundskolan, som i proposition till vårriksdagen föreslås ske den 1 juli 1978, bör innebära en något snabbare slutreglering av bidraget, vilket förbundet hälsar med tillfredsställelse. Med hänsyn till kommunernas likvida situation anser förbundet det mycket angeläget att förskotten beräknas på det löpande läsårets organisation och löner och att förskott även erhålls till avgiftsbidragen.

Av det hundratal kommuner som yttrat sig i frågan ställer sig så gott som samtliga positiva till att ta bort eftersläpningen i utbetalningarna av grundskolebidraget. Huvuddelen av de kommuner, som yttrat sig över KEU:s förslag till etappindelning, delar KEU:s uppfattning.

Norrälje kommun ser med tillfredsställelse att olika alternativ föreslås för att minska kommunernas fordran på staten på grund av grundskolebidraget och kommunalskatten. Eftersläpningen av utbetalning av dessa statsbidrag förorsakar kommunen stora likviditetsproblem och ränteförluster. Norrälje kommun förväntar sig därför att utbetalningen av slutavräkningen på grundskolebidraget verkligen kommer att ske åtskilligt snabbare än vad som nu är fallet och att förskotten successivt anpassas till kommunens verkliga kostnader. Ett minimikrav är att kommunens fordran på statsverket i varje fall inte årligen ökar.

Oxelösunds kommun tycker att den nuvarande eftersläpningen vid utbetalningen av statsbidrag till grundskolan innebär en belastning på kommunernas ekonomi framför allt likviditetsmässigt. Enligt kommunens mening bör en anpassning av förskotten ske för att minska eftersläpningen. I första hand bör förskott utbetalas även för arbetsgivaravgifterna. Genom den successiva höjningen, som skett av dessa avgifter, har kommunerna fått ligga ute med allt större belopp i statsbidragsfordringar. Även övriga av KEU:s förslag, alt. 1 och 3, bör efter hand genomföras för att minska eftersläpningen.

Sigtuna kommun är positiv till ett kraftigt förenklat bidragssystem, där antalet elever kan vara en lämplig grund. Kommunen anser att förskott på driftbidrag bör ligga så nära det slutliga bidraget som möjligt. Då den nuvarande eftersläpningen av statsbidraget för grundskolan är synnerligen besvärande för kommunernas likviditet finns starka skäl att

väsentligt höja förskotten. I första hand bör förskott införas för bidragsberättigade arbetsgivaravgifter. Kommunernas allmänt sett dåliga likviditet förenat med svårigheterna för kommunerna att få lån, gör att förändringen bör ske snarast möjligt.

De av utredningen anvisade möjligheterna till anpassning av förskotten till den under läsåret gällande organisationen framstår för *Malmö kommun* enbart som positiva. Vidare framstår det som önskvärt att ett system med förskott inkluderande de sociala avgifterna införs, eftersom de sociala avgifterna utgör en allt större del av kommunens kostnad, f. n. 31,5 % på lärarlönekostnaderna. För Malmös del är naturligtvis alternativet med ett 100-procentigt förskott, inkluderat de sociala avgifterna, det mest tilltalande. Denna modell skulle medföra en klart förbättrad ställning med avseende på balansen personalkostnader—statsbidrag. Av det totala grundskolebidraget utgörs i Malmö ca 85 % av vad som betecknas med bas- och förstärkningsresurs. Denna del av bidraget föreslås baseras på löpande läsår. Resterande del, s. k. specialdestinerade bidrag, föreslås fortfarande baseras på föregående år. Detta kan i princip accepteras, men det torde inte vara förknippat med alltför stora svårigheter att knyta den del av det specialdestinerade statsbidraget, som avser skoldirektörer, rektorer och studierektorer, till löpande år.

Västerås kommun anser att det förhållandet, att kommunerna inte erhåller förskott på ATP och arbetsgivaravgifter, medför att kommunerna genom åren fått en allt större likviditetsbelastning. Dessa sociala avgifter har successivt höjts, och dessutom räknas numera underlaget upp så att kommunen såsom arbetsgivare får betala i princip avgift som nära anknyter till aktuella lönekostnader, inte som tidigare lönekostnaderna med två års eftersläpning. Kommunen har förståelse för att en justering av utbetalningsreglerna prioriteras på sätt som skett. Men om inte en tidigareläggning av utbetalningar kan ske av statsfinansiella skäl, bör ändå i framtiden kommunerna kompenseras för sådana ändringar i lagstiftning o. d. eller genom inflation, som medför ökad likviditetsbelastning.

Gällivare kommun ser med tillfredsställelse på tillkomsten av en ny handläggningsordning, som innebär att slutregleringen av statsbidraget till grundskolan tidigareläggs fyra till fem månader.

Älvsbyns kommun anser att hittillsvarande regler för utbetalning av statsbidrag till grundskolans verksamhet är ett praktexempel på hur statlig byråkrati och bokstavstrohet kan få ytterst negativa effekter på den kommunala likviditeten. Över huvud taget bör man i samarbetet mellan kommunkollektivet och staten ha anledning begära att den statliga bidragsbeviljande myndigheten, utan att avvakta slutlig prövning av ansökans olika komponenter, utbetalar sökt slutligt statsbidrag till kommunen. Eventuellt uppkommande skiljaktigheter, föranledda av slutlig granskning, torde, såsom gäller jämbördiga parter emellan, kunna fort-

sättningsvis slutregleras i samband med reglering av verksamheten. Detta bör kunna gälla förutom för grundskolebidraget även vissa andra specialdestinerade statsbidrag exempelvis social hemhjälp, kollektivtrafik etc.

Habo kommun anser utredningens förslag om ändring av utbetalningsreglerna för grundskolans statsbidrag vara av mindre intresse, då tillskottet av medel till kommunerna till största delen är av engångsnatur.

14 Utbetalningsreglerna för kommunalskattemedlen

Remissinstanserna är överens om att åtgärder för att minska eftersläpningen i kommunalskatteutbetalningarna är angelägna. Enligt RRV:s uppfattning kan det nuvarande utbetalningssystemet i vissa konjunkturlägen få ogynnsamma samhällsekonomiska effekter. En omläggning av utbetalningssystemet i syfte att minska eftersläpningens storlek är därför motiverad. *Kristianstads kommun* framhåller att det inte kan uteslutas, att avräkningssystemets konstruktion ensam är en klart bidragande orsak till den kommunala skatteutvecklingen, särskilt under 1970-talets senare del.

Konjunkturinstitutet (KI) diskuterar de i utbetalningssystemet inbyggda konjunkteffekterna. I den mån inkomstunderlagets tillväxt följer en 4-årscykel, där två år av förhållandevis stark tillväxt följs av två år av förhållandevis svag tillväxt, tenderar utbetalningarna av kommunalskattemedel att bli särskilt låga i förhållande till uppbörden under det andra året av snabb inkomstillväxt, och särskilt höga i förhållande till uppbörden under det andra året av svag inkomstillväxt. Under 1960-talet anslöt inkomstutvecklingen i samhällsekonomin tämligen nära till en 4-årscykel av angiven innebörd. I den mån kommunernas utgifter genom utbetalningssystemet påverkades i återhållande riktning under expansiva konjunkturfaser och i expansiv riktning under recessiva konjunkturfaser, liksom i den mån den fortgående stegringen av kommunernas utdebitering påskyndades i expansiva konjunkturfaser och avsakades i mindre expansiva faser, var inverkan härav konjunkturutjämnande.

Enligt KI har dock utvecklingen under 1970-talet otvivelaktigt i vissa hänseenden rubbat tidigare förutsättningar med avseende på utbetalningssystemets samhällsekonomiska verkningar. Inflationstakten har sålunda tilltagit, vilket utgör ett förhållande ägnat att skärpa den trendmässiga eftersläpningen i utbetalningarna. Från kommunal intressesynpunkt kunde detta i och för sig tänkas utgöra ett tillräckligt skäl att kräva en reform av utbetalningsreglerna. De allvarliga samhällsekonomiska konsekvenser, som åsyftas av utredningen, synes emellertid främst avse åter-

verkan av i systemet inbyggda konjunkturreffekter. Det är inte uteslutet att den utveckling, som inletts under 1970-talet, kan ha inneburit en viss rubbning av periodiciteten i inkomstutvecklingen liksom i det reala konjunkturförloppet. KI konstaterar att det är tänkbart att rubbningen skulle kunna tillta och rentav få en sådan karaktär, att de inbyggda konjunkturreffekterna hos utbetalningssystemet blir destabiliserande. Spörs-målet om det nuvarande utbetalningssystemets konjunkturreffekter under aktuella förhållanden kan inte betraktas som tillräckligt klarlagt. I den mån frågan anses böra tillmätas väsentlig betydelse vid valet av främ-tida utbetalningssystem förtjänar den, enligt KI:s uppfattning, att ytterli-gare övervägas.

Luleå kommun delar inte utredningens uppfattning att utbetalnings-systemets samhällsekonomiska verkningar är ett allvarligare problem än systemets effekter på den kommunala likviditeten. Det är angeläget att inte kommunerna genom likviditetsmässigt stora svårigheter skall betala för att undanröja de samhällsekonomiska verkningar som utredningen avser. Dessa verkningar måste enligt Luleå kommun undanröjas på an-nat sätt.

Statens planverk framhåller att de samhällsekonomiska effekter av ut-betalningssystemet, som KEU 76 pekat på, borde kunna bemästras med en väl utbyggd långsiktig planering, som verkligen fungerar som ett styr-system för kommunens verksamhet. En utvecklingsplanering som be-handlar verksamheter, driftåtaganden, markanspråk samt program för investeringar och underhåll.

Många remissinstanser har synpunkter på de av KEU 76 anvisade metoderna att minska kommunalskatteutbetalningarnas eftersläpning.

Svenska kommunförbundet och *TCO* betonar att det är angeläget att eftersläpningen minskas. Lämpliga åtgärder bör diskuteras vid överlägg-ningar mellan regeringen och företrädare för kommunerna. Även flera länsstyrelser, kommuner och landstingskommuner förordar att ett beslut i denna fråga bör föregås av överläggningar mellan regeringen och kom-munförbunden.

Landstingsförbundet anser att det finns en del att vinna på KEU:s metod 2, eftersom den snabbt skulle kunna ge resultat. Förbundet är därför berett att gå in i överläggningar med regeringen om en lämplig lösning. Enligt RRV bör utbetalningsreglerna ändras endast om kommu-nerna accepterar en kvittning av slutavräkningen mot en uppräknig av förskotten med exakt samma belopp, dvs. KEU:s metod 2. En sådan kvittning innebär endast att kommunerna ger avkall på sin fordran på staten avseende två års slutavräkning. Denna fordran härstammar från utbetalningssystemets start. RRV anser att denna fordran saknar reell in-nebörd och får betydelse först om utbetalningssystemet skulle upphöra.

Även *Föreningen Sveriges Kommunalekonomer* förordar KEU:s me-tod 2. Föreningen anser det ligga så stora fördelar i att skatteunderlaget

årligen anpassas till att ligga så nära det slutliga utfallet som möjligt, att kommunerna gärna skulle "efterskänka" slutavräkningen under två år för att komma in i ett utbetalningssystem som är någorlunda verklighetsanpassat (inflationsanpassat).

Bland remissinstanserna i övrigt skiftar uppfattningen om vilken av KEU:s två metoder som är att föredra. *Kristen demokratisk samling* och *länsstyrelserna i Värmlands och Örebro län* förordar metod 1, medan metod 2 tillstyrks av *länsstyrelserna i Östergötlands, Kalmar, Gotlands och Västernorrlands län*.

73 kommuner tar ställning i valet av metod. Av dessa förordar ca två tredjedelar metod 1 och återstående tredjedel metod 2. Sju landstingskommuner uttalar sig för en successiv inhämtning av eftersläpningen (metod 1) medan åtta landstingskommuner förespråkar att slutavräkningen under en tvåårsperiod ersätts av ett förhöjt förskott (metod 2).

Flera av de kommuner och landstingskommuner, som förordar metod 1, hävdar att den successiva uppräknings av förskotten måste ske under en betydligt kortare tid än 10—15 år. Högst fem eller tio år är vanliga preciseringar. Ett motiv för att välja metod 1, som anförs av flera kommuner, bl. a. *Stockholms* och *Ljusdals kommuner*, är att denna metod från finansiella aspekter är förmånligare för kommunerna.

Enligt *Malmö kommun* löser de två alternativ som utredningen diskuterar delvis olika problem. Metod 1 innebär att överföringen av statliga medel till kommunerna årligen ökas. Däremot dröjer det 10—15 år innan det förhöjda förskottet har nått en sådan nivå att det kan varieras med svängningarna i skatteunderlagstillväxten. Enligt metod 2 fås direkt den önskade inflationsanpassningen av kommunalskatteutbetalningarna. Då *Malmö kommun* anser att den bristande inflationsanpassningen är den största nackdelen med dagens avräkningssystem förordas detta alternativ, även om det kan sägas innebära en avskrivning av kommunernas fordran på staten motsvarande två års slutavräkning. *Malmöhus* och *Örebro läns landstingskommuner* framhåller att en ändring av utbetalningsreglerna inte bör användas som instrument för ökad överföring av finansiella resurser från staten till kommunerna. Sådana tillskott bör i första hand fördelas genom skatteutjämnningssystemet.

Bollnäs kommun anser att den avskrivning av kommunernas fordran på staten, avseende två års slutavräkningsmedel, som metod 2 tekniskt sett innebär, torde sakna betydelse med hänsyn till att den kommunala verksamheten i princip är evig, dvs. att likvidation, nedläggning, försäljning eller motsvarande åtgärder aldrig kan bli aktuella. Den bokföringstekniska aspekten på avskrivningen av denna kommunala fordran är därför i sak ointressant i jämförelse med fördelarna att kunna räkna upp skatteunderlaget med hänsyn till den beräknade tillväxten. *Lerums kommun* betonar emellertid att om metod 2 skulle genomföras, måste kommunernas förlust av två års slutavräkningsmedel has i åtanke vid en eventuell framtida ny omläggning av skattesystemet.

Länsstyrelsen i Kalmar län förordar metod 2 men förutsätter samtidigt att återbetalning av för mycket erhållet förskott för de två första åren inte skall behöva ske, om det senare skulle visa sig att staten för något av dessa år får en avräkningsfordran på kommuner eller landstingskommuner. Även *Kalmar och Blekinge läns landstingskommuner* förutsätter, om metod 2 genomförs, att återbetalning av för mycket erhållet förskott för de två första åren inte skall behöva ske, om det skulle visa sig att staten för något av dessa år får en avräkningsfordran. Kräver staten återbetalning, får den formella avskrivningen av två års slutavräkningsmedel en reell och konkret innebörd, vilket dessa landstingskommuner inte kan acceptera. *Älvsborgs läns landstingskommun* uttalar, att om det vid tillämpningen av metod 2 skulle uppkomma en reduktion av utbetalningen av kommunalskattemedel under det tredje året efter omläggningen, bör en spärregel införas, som förhindrar att någon kommun får mindre skattemedel för detta år än vad man skulle fått enligt det gamla systemet.

En avskrivning av två års slutavräkningsmedel skulle, enligt *konjunkturinstitutet*, kunna medföra att främst sådana kommuner, som av olika skäl har speciellt stor andel i dessa slutavräkningsmedel, kan komma att ställa särskilda krav på kompensation. *Norrköpings kommun* hävdar, att om metod 2 under en övergångstid skulle leda till mindre skatteinkomster för kommunerna än enligt nuvarande regler, måste kommunerna på något sätt kompenseras för detta. *Kristianstads kommun* föreslår att kommunerna i en sådan situation tilldelas extra skatteutjämningsbidrag för bortfallet av skatteinkomster.

Västernorrlands och Jämtlands läns landstingskommuner avvisar bestämt metod 2. Detsamma gör ett tjugotal kommuner, bl. a. *Gävle kommun*, som hävdar att med hänsyn till de stora fordringar som skulle behöva avskrivas och med beaktande av reglerna i kommunallagen om kommunala förmögenhetsskyddet måste metod 2 avstyrkas.

Linköpings, Surahammars, Bergs och Luleå kommuner kan inte tillstyrka någon av KEU:s två metoder för att minska eftersläpningen. Ett tiotal kommuner och landstingskommuner förordar att frågan om hur eftersläpningen skall reduceras blir föremål för ytterligare överväganden.

Surahammars, Bergs, Bräcke och Strömsunds kommuner framhåller att så länge nuvarande utbetalningssystem bibehålls, bör kommunerna erhålla räntegottgörelse för de kommunalskatteutbetalningar som släpar efter.

I fråga om uppräkningsen av förskotten med hänsyn till skatteunderlagets beräknade tillväxt anser *Landstingsförbundet* att det är ett minimikrav, att förskotten räknas upp i motsvarande mån som de preliminära arbetsgivaravgifterna. *RRV* förordar en alternativ metod för uppräkningsen av skatteunderlaget. Metoden innebär att man som grund för uppräkningsen

ningen använder de prognoser över det kommunala skatteunderlaget, som RRV gör i samband med beräkningar över statens inkomster. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* pekar på att en utväg för att få ett så aktuellt underlag som möjligt vid beräkningen av förskottet av kommunalskatte medel, skulle kunna vara att låta beräkningen grunda sig på preliminärskattelikviden det senaste uppbördsåret, vilket skulle innebära siffror som är ett år aktuella än i nuvarande system.

För att förbättra kommunernas likviditet föreslår *Alvesta kommun* en omläggning av utbetalningen av kommunernas avräkningsfordran till de två första utbetalningstillfällena, januari och mars, varje år. *Kopparbergs läns landstingskommun* påtalar att hela den kommunala sektorns likviditet pendlar genom att skattemedel utbetalas till kommuner och landstingskommuner varannan månad. På motsvarande sätt pendlar också omfattningen av de medel som kommunerna placerar i bank som likviditetsreserv. Detta medför också att bankernas kreditkapacitet minskar just när tillgång på korta lån skulle kunna innebära en väsentlig lättnad för åtskilliga kommuner och landsting. Man föreslår mot denna bakgrund att periodiceringen av skattemedlen görs om. Detta kan alternativt göras genom att utbetalning sker varje månad, eller genom att utbetalning till landsting sker udda månader, medan utbetalning till kommuner görs jämna månader.

15 Finansiering och prioritering

Stor enighet råder bland remissinstanserna om behovet av ökade statliga transfereringar till kommuner och landstingskommuner. Kommunalskattehöjningarna måste begränsas bl. a. därför att de framför allt drabbar låg- och mellaninkomsttagare. RRV och *länsstyrelsen i Södermanlands län* påpekar att kommunalskattehöjningarna inte endast leder till höjda marginalskatter utan även medför skärpt progressivitet. Länsstyrelsen i Södermanlands län anser att det i dag torde råda en bred politisk enighet om att skattefusk och skatteflyktsåtgärder ligger på en oacceptabel nivå, och att effektiva åtgärder måste sättas in för att motverka sådana illojala förfaranden. Samma förhållande gäller felaktiga uppgifter som lämnas till försäkringskassor eller i ansökningar om bostadsbidrag. Länsstyrelsen gör den bedömningen, att ytterligare generella skärpningar i den direkta beskattningen av fysiska personer kan få förödande återverkningar på skattemoral och lojalitet mot skattesystemet. Det torde därför bli nödvändigt med ytterligare ingrepp i den statliga inkomstskatteskalen och justeringar av de marginalskatteskit där de stora löntagargrupperna befinner sig.

LO förordar att kommunalskatteuttaget dämpas genom en motsvarande övergång till ökad indirekt beskattning. Denna i stort sett propor-

tionella beskattning bör således läggas på produktionen i stället för på fysiska personer. Minskningen av kommunalskatten för fysiska personer kan göras i snabb eller långsam takt. Under alla omständigheter torde det vara nödvändigt att låta denna reform ske stegvis. Inte minst bör det rådande samhällsekonomiska läget få avgöra hur stor skatteomläggning, som bör göras. För att syftet med åtgärderna av detta slag skall kunna uppfyllas, fordras att en viss grad av samstämmighet uppnåtts mellan kommunerna och statsmakterna angående den kommunala sektorns aktuella skattefinansiering. Denna får i det föreslagna systemet delvis grundas på viss indirekt skatt (allmän produktionsfaktorskatt).

Enligt *Munkfors kommun* torde kort och gott konstateras att statsmakterna, när det gäller genomförande av utredningens förslag, i stort sett har att väga en ytterligare ökning av den kommunala utdebiteringen mot de skatteeffekter på den statliga sidan som ett större stöd till kommunerna kan få.

Blekinge läns landstingskommun anser inte att ökade statliga transfereringar till kommunerna kan betraktas som en samhällsekonomisk belastning så länge alternativet härtill är höjda kommunalskatter. Det är då snarare en omfördelning av givna kostnader mellan stat och kommun. Inslaget av progressivitet i den statliga beskattningen talar för att staten täcker en större andel av de kommunala utgifterna.

Ett par remissinstanser framhåller att det är angeläget att staten inte vidtar åtgärder som medför försämrade statsfinanser, vilka i sin tur försvårar statens möjligheter att överföra resurser till kommuner och landstingskommuner. Som exempel på sådana åtgärder nämner *länsstyrelsen* och *landstingskommunen i Jämtlands län* härvid indexregleringen av skatteskalan.

Lunds kommun konstaterar att en eventuell volymökning för kommunens del måste ske genom höjd kommunalskatt, eftersom utredningens förslag inte ger några ökade inkomster. Liknande synpunkter framförs av *Trollhättans kommun* avseende första etappen i KEU:s förslag.

Norrköpings kommun konstaterar att arbetsgivaravgifternas påverkan på den kommunala utdebiteringen i nuläget är betydande, vilket bl. a. är en följd av att den kommunala verksamheten är mycket personalintensiv. Kommunen anser det därför angeläget att kommunerna fortsättningsvis kompenseras för eventuella höjningar av arbetsgivaravgifterna, och att detta lämpligen bör ske genom att belopp motsvarande ökade uttag från kommunerna återförs genom skatteutjämnningssystemet.

Föreningen Sveriges Kommunalekonomer påtalar angelägenheten av "ett samlat grepp", när det gäller den offentliga sektorns utveckling under 1980-talet: mål, medel och konsekvenser. Dessutom bör klarläggas vilken rollfördelning, som skall gälla inom den offentliga sektorn och hur den offentliga sektorn i sin helhet skall finansieras.

Katrineholms kommun anser att åtgärder för att stärka kommunernas

ekonomi måste gå före andra angelägna reformer som t. ex. omläggningen av skattesystemet.

I fråga om prioriteringen mellan de av KEU 76 föreslagna reformerna anser remissinstanserna över lag att den angelägnaste reformen är en förbättrad skatteutjämning och att en sådan reform bör genomföras snarast.

Några remissinstanser gjorde i sina remissvar den bedömningen att skatteutjämningsreformen inte skulle kunna genomföras år 1979 som KEU 76 föreslagit. *Kronobergs, Kulmar, Blekinge och Malmöhus läns landstingskommuner* förordade i sådant fall ett provisorium för år 1979. *Länsstyrelsen och landstingskommunen i Jämtlands län* ansåg att ett sådant provisorium i första hand borde beakta åldersfaktorn.

Även *Svenska kommunförbundet* förutsåg att skatteutjämningsreformen inte skulle kunna genomföras i sin helhet år 1979. Förbundet förutsatte dock att överläggningarna mellan kommunförbunden och regeringen skulle resultera i att vissa delar av utredningens förslag kunde genomföras redan år 1979 och att därvid borde en första förbättring av skatteutjämningen göras. Jämsides därmed — eller i vart fall senast fr. o. m. år 1980 — borde även inledas en lösning av den förenklade beräkningen av det kommunala skatteunderlaget.

Ett tiotal kommuner, som också bedömde det osannolikt att skatteutjämningsförslaget skulle kunna genomföras år 1979, förespråkade att den förenklade skatteunderlagsberäkningen i stället skulle genomföras detta år. *Älvsbyns kommun* ansåg att utöver kommunal beskattning av sociala förmåner borde år 1979 vidtas en översyn av reglerna för utbetalande av slutligt statsbidrag till olika verksamheter på driftbudgeten i syfte att möjliggöra omedelbar utbetalning av sökt statsbidrag för tilländalupet verksamhetsår. Kommunen ansåg att KEU:s förslag i övrigt borde överarbetas före riksdagsbeslut.

Ett par kommuner har synpunkter på hur ett successivt genomförande av skatteutjämningsförslaget bör utformas. *Uppvidinge kommun* anser därvid att hela systemet skall tillämpas i första hand för de kommuner som har största skillnad mellan nuvarande garanti och den föreslagna. Detta skulle ge kommuner med relativt höga kostnadslägen en rättvisare skattekraftsgaranti. Om införandet av det nya skatteutjämningsystemet av statsfinansiella skäl måste ske etappvis, anser *Habo kommun* att de kommuner, som enligt det nuvarande systemet är mest missgynnade, redan från början proportionellt sett bör tillföras större andel i ökningen av skatteutjämningsbidraget än övriga kommuner. *Sundvikens kommun* avvisar en etapplösning där uppräknings, uttryckt i skattekraftsprocnt, görs lika stor, eftersom ett sådant system höjer skattekraften för kommuner som inte har den mest ogynnsamma ekonomiska situationen. Även *Gävle kommun* avvisar en gradvis höjning och understryker att det föreslagna skatteutjämningsystemet om det antas av riksdagen måste genomföras i sin helhet.

Flera kommuner i Norrbottens län konstaterar att etapp 1 i KEU:s förslag kommer att totalt sett minska dessa kommuners inkomster.

Kristianstads, Hallands och Skaraborgs läns landstingskommuner menar, att en prövning av hälso- och sjukvårdens framtida finansiering bör påbörjas samtidigt med att skatteutjämningsreformen genomförs. *Älvsborgs läns landstingskommun* ifrågasätter om det nya skatteutjämnings-systemet kan lösa sjukvårdens finansiering på längre sikt. Enligt landstingets uppfattning bör man sträva efter en mera långsiktig lösning som tar sikte på att pröva andra finansieringskällor. Eftersom samhällets kostnader för skador till följd av tobak och alkohol är starkt stigande, bör prövas om inte landstingen skulle kunna få del av tobaks- och sprit-skatten.

Flera remissinstanser vill ge högre prioritet än KEU 76 till åtgärderna i etapp 2.

Landstingsförbundet anser att förslaget att kommuner och landstingskommuner skall få tillgodoräkna sig skatteunderlaget från beskattade förmåner bör genomföras samtidigt med skatteutjämnningen. Skatteunderlaget från beskattade förmåner är totalt sett ungefär lika stort som skatteunderlaget från juridiska personer, varför en kvittning av dessa skatteunderlag mot varandra bör övervägas.

Även *Östergötlands och Göteborgs och Bohus läns landstingskommuner* anser att KEU:s förslag om förenklat skatteunderlag bör genomföras i första etappen. *Kronobergs läns landstingskommun* prioriterar också skatteutjämningsförslaget och den förenklade skatteunderlagsberäkningen, men konstaterar att ställningstagandet försvåras genom att formerna för finansiering av de båda förslagen inte klart framgår av utredningen.

Även *Malmö kommun* tar upp finansieringssidan och menar att det är ganska meningslöst att ta ställning till utredningens prioriteringar, då något förslag till finansiering av åtgärderna inte föreligger. Utredningen har i och för sig inte haft att ta ställning till de samhällsekonomiska förutsättningarna för förslagen, men en statsfinansiell förstärkning i någon form kommer att erfordras. Utformningen av denna kan ha en avgörande betydelse för ställningstagandet till utredningens förslag. Dock gör kommunen följande kommentar till prioriteringarna.

Den alldeles övervägande delen av utgifterna för åtgärderna i prioritetssklass I går till den reformerade skatteutjämnningen. Med den utformning, som utredningen föreslagit, kommer ca 25 primärkommuner och ett landsting att hamna utanför systemet, dvs. bli helt utan tillskott. Samtidigt är det i stor utsträckning samma kommuner som, enligt utredningens förslag, får sitt skatteunderlag reducerat genom omläggningen av beskattningen av juridiska personer. Den förenklade beräkningen av skatteunderlaget skulle medföra ökade skatteinkomster för så gott som samtliga primärkommuner och landsting och kompletterar därför enligt

KEU 76 skatteutjämningsreformen på ett lämpligt sätt. Malmö kommun delar helt denna uppfattning och finner det därför synnerligen anmärkningsvärt, att förslaget om förenklad beräkning av skatteunderlaget inte placerats i samma prioritetsklass som den reformerade skatteutjämnningen och den ändrade beskattningen av de juridiska personerna. För att inte de utanför skatteutjämnningssystemet liggande kommunerna uppenbart skall missgynnas, är det därför kommunens bestämda uppfattning att förslaget om förenklad beräkning av skatteunderlaget inplaceras i prioritetsklass I. Om inte den totala utgiftsramen kan ökas, bör i andra hand förslaget till reformerad skatteutjämnning omarbetas så att totalkostnaden för skatteutjämnningen reduceras.

Hammarö kommun konstaterar att KEU:s prioriteringsordning medför en ökad belastning för kommunen. Kommunen förordar därför att den förenklade beräkningen av skatteunderlaget genomförs samtidigt med skatteutjämningsförslaget och KBT-systemet. Även *Trollhättans kommun* understryker betydelsen av ett snabbt genomförande av den förenklade skatteunderlagsberäkningen.

Östersunds kommun påpekar att de åtgärder, som prioriteras i etapp 1, innebär minskade intäkter och ökade kostnader för kommunens del, vilket anses oacceptabelt. Den förenklade beräkningen av skatteunderlaget är på grund härav liksom av saksakl mycket angelägen och bör genomföras först eller i kombination med förslaget om nytt skatteutjämnningssystem.

Örnsköldsviks, Bräcke, Krokoms, Haparanda, Pajala och Piteå kommuner ansåg att den förenklade skatteunderlagsberäkningen borde genomföras år 1979.

Inemot en tredjedel av de kommuner, som avgivit remissvar, anser att ett slopande av bidragsförskotten bör genomföras i första etappen. Merparten av dessa anser att statens övertagande av bidragsförskotten bör kvittas mot KEU:s förslag om indragning av ett antal specialdestinerade statsbidrag. *Lunds kommun* konstaterar att ett borttagande av det kommunala bidraget till bidragsförskotten i etapp 1 något kompenserar de kommuner som ligger utanför skatteutjämnningssystemet.

Marks, Strängnäs, Linköpings och Gislaveds kommuner förordar att etapp 1 och 2 genomförs samtidigt. Som motiv för detta anger Strängnäs kommun att skatteutjämningsreformen inte förmår att helt täcka det kommande finansieringsbehovet fram till år 1983 enligt kommunens långtidsplanering. Enligt Linköpings kommun talar dels det förbättrade planeringsunderlag som då erhålls, dels de av utredningen påvisade administrativa förenklingarna för att ta med dessa ändringar — eller delar av dem — redan i en första etapp. Gislaveds kommun anser att åtgärderna i etapp 1 och 2 bör få full effekt år 1980. Om genomförandet reduceras eller dras ut över en lång tid, minskas effekterna och kommu-

nerna hinner under tiden få sin ekonomi underminerad. Det blir sedan mycket värre och dyrare att få den reparerad.

Sundbybergs kommun förordar att både den förenklade skatteunderlagsberäkningen och regleringen av skatteeftersläpningen skall föras till den första prioriteringsgraden.

Några remissinstanser har synpunkter på prioritering inom KEU:s etapp 2. *Länsstyrelsen i Stockholms län* samt *Uppsala, Södermanlands, Kalmar, Malmöhus* och *Gävleborgs läns landstingskommuner* anser att den förenklade skatteunderlagsberäkningen bör ges högsta prioritet i en andra etapp. Ett tiotal kommuner delar denna inställning.

Svenska kommunförbundets åtta sydsvenska länsavdelningar liksom ett femtiotal kommuner anser att en höjning av grundgarantin i skatteutjämningsystemet bör genomföras före ändring av utbetalningsreglerna för grundskolebidrag och kommunalskattemedel.

Flera remissinstanser, bl. a. *RRV* samt *Stockholms* och *Värmlands läns landstingskommuner*, uttalar i sina yttranden att förslaget om förändrade regler för utbetalning av kommunalskattemedlen bör ges högre prioritet än i KEU:s förslag. Enligt *Landstingsförbundet* bör överläggningar om ändrade utbetalningsregler för kommunalskattemedlen tas upp utan dröjsmål.

Ett trettiotal kommuner — varav en tredjedel i Stockholms län — förordar också i sina yttranden att de ändrade utbetalningsreglerna för kommunalskattemedlen bör ges högre prioritet. *Solna* och *Enköpings kommuner* anser att denna åtgärd bör föras till etapp 1. *Hedemora* och *Ludvika kommuner* placerar de ändrade utbetalningsreglerna för kommunalskattemedlen näst efter skatteutjämningsreformen vad avser angelägenhetsgrad. Sex kommuner förordar att etapp 2 skall omfatta den förenklade skatteunderlagsberäkningen och ändrade utbetalningsregler för grundskolebidraget.

Göteborgs kommun anser att den av utredningen föreslagna prioriteringsordningen inte kan tillmätas någon avgörande betydelse. Skälet till detta är att utredningen lämnat ett stort antal viktiga frågor med hög aktualitet och med stor betydelse för kostnadsfördelningen mellan stat och kommun utanför prioriteringsdiskussionen. Kommunen nämner bl. a. 1972 års skatteutrednings förslag om bl. a. indexreglering av grundavdraget, SOFT, statens stöd till utbyggnad av barnomsorg, äldre- och långtidsvård, grundskolebidragets beräkning i samband med SIA-reformen och sysselsättningsutredningens avvägningar om sysselsättningen inom den kommunala sektorn.

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning

1 Inledning	4
2 Föredragandens överväganden	6
2.1 Samspel mellan stat och kommun	6
2.2 Utrymme för utbyggnad av den kommunala verksamheten	9
2.3 Medel för att begränsa den kommunala utgiftsexpansionen	21
2.4 Frivilliga överenskommelser	29
2.5 Kommunal avgiftsfinansiering	37
2.6 Kostnadsfördelning mellan stat och kommun	40
2.7 Ett reformerat skatteutjämningsystem	45
2.7.1 Nuvarande skatteutjämningsystem	45
2.7.2 Principer för skatteutjämningsen	48
2.7.3 Grundgaranti	50
2.7.4 Åldersstruktur	59
2.7.5 Spärregler	63
2.7.6 Omprövning av grundgaranti och åldersstruktur ..	64
2.7.7 Huvuddrag i ett nytt skatteutjämningsystem	65
2.7.8 Finansiella och andra konsekvenser	67
2.7.9 Genomförande i ctapper	70
2.7.10 Extra skatteutjämningsbidrag	71
2.7.11 Inomregional skatteutjämnings	73
2.8 Statskommunala bostadsbidrag och kommunala bostadstill- lägg till folkpension	74
2.9 Bidragsförskott m. m.	79
2.10 Förenklad beräkning av det kommunala skatteunderlaget ..	82
2.11 Specialdestinerade statsbidrag	86
2.12 Utbetalning av kommunalskattemedel	95
2.13 Övriga av KEU 76 föreslagna åtgärder	100
2.14 Sammanfattning av finansiella konsekvenser	103
3 Hemställan	106
4 Beslut	106

Bilaga 1 Justitiedepartementets verksamhetsområde

Bilaga 2 Socialdepartementets verksamhetsområde

Bilaga 3 Budgetdepartementets verksamhetsområde

Bilaga 4 Utbildningsdepartementets verksamhetsområde

Bilaga 5 Jordbruksdepartementets verksamhetsområde

Bilaga 6 Bostadsdepartementets verksamhetsområde

Bilaga 7 Kommundepartementets verksamhetsområde

Bilaga 8 Sammanfattning av 1976 års kommunalekonomiska utred-
nings betänkanden

Bilaga 9 Remissyttrandena

