

# Motion till riksdagen

1986/87: Fi320

Bengt Westerberg m. fl. (fp)

Statsbidraget till kommunerna

---

## 1. Den kommunala ekonomin

Den kommunala ekonomin har under de senaste åren varit god. Genom tidigare löneökningar har kommunernas inkomster ökat kraftigt. Samtidigt visar de kommunala boksluten för 1985 på en alltför snabb utgiftsökning, framför allt i landstingskommunerna. De senaste åren har den kommunala konsumtionsökningen uppgått till mellan 2 och 3% per år.

Riksdagen fattade 1984 beslut om riktlinjerna för den ekonomiska politiken på medellång sikt som innebar att den kommunala konsumtionsökningen måste begränsas till ca 1% per år. Detta beslut grundades på 1984 års långtidsutredning och de krav som där framkom på den ekonomiska utvecklingen för att målet om balans i samhällsekonomin åter skulle uppnås.

Folkpartiet har under en följd av år förespråkat en något långsammare kommunal volymexpansion än regeringen. Detta framstår som än mer nödvändigt med hänsyn till att den faktiska volymökningen inte under något år varit mindre än 2%. Vi bedömer sålunda att en samhällsekonomiskt väl avvägd kommunal expansionstakt bör begränsas till ca 0,5%. Detta sammanfaller med vad som krävs för att upprätthålla oförändrad standard med hänsyn till väntade förändringar i befolkningssammansättningen. Under den närmaste framtiden kommer antalet barn i skolåldern att minska medan antalet äldre, särskilt de som är över 80 år, väntas öka starkt. Detta innebär att vi bedömer att volymökningen i primärkommunerna bör kunna begränsas till obetydligt över noll, medan volymökningen i landstingskommunerna blir kring 1%. Sammantaget för hela den kommunala sektorn innebär detta en expansion på ca 0,5%.

Regeringen hävdade under flera år att någon indragning av medel från kommuner och landsting inte behövdes. Folkpartiets förslag om sådan indragning bemöttes länge med kritik från socialdemokraterna på fördelningspolitiska grunder.

I förra årets finansplan gjorde emellertid regeringen helt om och föreslog vissa indragningar från kommunerna. Senare under våren återkom man med ytterligare sådana indragningar. I årets finansplan finns förslag om indragningar på nära 2,5 miljarder kronor (siffran måste anges som ungefärlig eftersom en öppen redovisning saknas). I nom ramen för skatteutjämningsystemet minskar bidragen med ca 1,2 miljarder kronor, förslaget om kommunalt bostadstillägg ålägger kommunerna ökade kostnader på ca 0,8

miljarder kronor och besparingarna inom skolans område drar in ca 0,3 miljarder kronor.

Med hänsyn till att folkpartiet bedömer behovet av begränsad kommunal volymökning något snävare än regeringen föreslår vi i det följande en ytterligare indragning av ca 1 miljard kronor för 1988.

Mot. 1986/87  
Fi320

## 2. Nuvarande statsbidragssystem

De totala statsbidragen till kommunerna (primärkommuner och landsting) uppgick år 1984 till ca 45 miljarder kronor specialdestinerade bidrag och ca 11 miljarder i skatteutjämningsbidrag. Skatteutjämningsbidragen ökar med nuvarande regler med knappt 1 miljard per år. För 1987 skulle de med nuvarande regler uppgå till nära 13 miljarder kronor.

År 1985 delfinansierades den automatiska ökningen av utjämningsbidragen med en generell sänkning av grundgarantinivån från 103 % till 102 %. Åren 1986 och 1987 finansierades motsvarande ökning av kommunsektorn själv, genom den s. k. skatteutjämningsavgiften. Den var 14 öre/skr. för år 1986 och höjdes med 10 öre till 24 öre/skr. för år 1987. (Därtill kommer en avgift på 13 öre/skr. för primärkommunerna i stället för de besparingar på de specialdestinerade bidragen till skolan som riksdagen avvisade.)

I BP87 beräknas statens inkomster från skatteutjämningsavgiften till knappt 2,7 miljarder kronor.

Grovt sett uppgår således statens bidrag till kommunsektorn år 1987 till nära 60 miljarder kronor.

### Primärkommuner

De specialdestinerade bidragen utgår oftast som en viss andel av kommunens kostnader för verksamheten i fråga, i vissa fall kompletterat med ett visst belopp per relevant person och/eller ett visst belopp per kommunalanställd inom den aktuella verksamheten. De är således i regel proportionella mot verksamhetens omfattning.

Primärkommunerna fick 1984 drygt 34 miljarder kronor i driftbidrag genom drygt 80 olika bidrag. Ca 80 % avsåg grundskola (12 miljarder), gymnasieskola (3,5 miljarder), barnomsorg (6,5 miljarder) och social hemhjälp (2 miljarder). Totalt svarade driftbidragen för ca 22 % av kommunernas inkomster.

Driftbidragen fungerar delvis som ett stimulansmedel för verksamheten i fråga. Samtidigt är det främst "rika" kommuner som kan utnyttja bidragen eftersom en viss del av verksamheten måste finansieras med egna skatteinkomster. En "fattig" kommun har kanske inte råd att betala ens en del av kostnaderna själv. I praktiken går därmed en större del av driftbidragen till "rika" kommuner och en motsvarande mindre del till "fattiga" kommuner. Det betyder att de "rikare" kommunernas invånare i viss mån subventioneras av de "fattigas" invånare.

Administrationn av driftbidragen har beräknats kosta ca 0,4 % av bidragsbeloppet, dvs. i dag ca 160 milj. kr.

Skatteutjämningsbidragen bestäms i dag av en grundgarantinivå som sedan justeras med tillägg/avdrag för åldersstruktur och tillägg för befolk-

ningsminskning. Dessutom finns spärregler, främst den som innebär att den totala garantinivån inte får understiga 1979 års grundgaranti ökad med 2 procentenheter. I praktiken är denna spärregel avgörande i Norrland, där således grundgarantinivån med åldersjustering inte gäller. Totalt belopp ca 6.5 miljarder kronor 1984.

Skatteutjämningsystemet syftar till att utjämna skillnader i skatteunderlag och i opåverkbara kostnader mellan olika kommuner (och landsting). Genom systemets konstruktion går mest pengar till "fattiga" kommuner (och landsting).

Skatteutjämningsavgiften beräknas på kommunens (landstingets) totala skatteunderlag. De "rika" kommunerna (och landstingen) betalar således mer än de "fattiga". Det finns också ett särskilt progressivt inslag i denna avgift ("Robin Hood-skatten").

Den totala omfördelningseffekten av dessa tre komponenter blir oklar, eftersom effekterna av dem motverkar varandra.

### **Landsting**

Fr. o. m. 1985 ersattes det tidigare systemet för ersättning från försäkringskassan samt statsbidrag i allt väsentligt med ett nytt system (Dagmar). Ersättningen utgår i princip med visst belopp per invånare (olika för olika typer av verksamheter). Det totala beloppet var 1986 drygt 11 miljarder kronor.

I skatteutjämningsbidrag (enligt liknande principer som för primärkommunerna) utgick 1984 ca 4,7 miljarder kronor. Alla landsting utom två får skatteutjämningsbidrag.

### **Skatteutjämning och regionalpolitik**

Dagens skatteutjämningsystem har inget uttalat regionalpolitiskt syfte. Däremot har det regionalpolitiska effekter.

Om en kommun ligger i en svag region är det högst troligt att den har låg skattekraft. Eftersom tillskottet från skatteutjämningsystemet är större ju större skillnaden är mellan egen skattekraft och garanterad skattekraft får man redan av detta skäl en kraftig regionalpolitisk effekt.

Att en region är svag innebär vanligen att det råder ett ogynnsamt kostnadsläge för att bedriva näringsliv där. De kommuner som får kraftiga tillskott för att de har ett ogynnsamt kostnadsläge ligger vanligen i de regionalpolitiska stödområdena eftersom samma faktorer som gör det svårt att bedriva näringsliv också gör det svårt eller dyrt att bedriva kommunal service. Hänsynen till åldersfaktorn torde också i huvudsak innebära att svaga regioner får positiva tillskott.

Som tidigare nämnts är de totala regionalpolitiska effekterna av kombinationen av driftbidrag, skatteutjämningsavgift och skatteutjämningsbidrag oklara.

### 3. Regeringens förslag

Regeringen presenterar i budgeten ett förslag till revideringar av skatteutjämningsystemet. I någon mån bygger förslaget på det betänkande som 1985 lades från skatteutjämningskommittén.

Departementschefen uttalar: "Skatteutjämningsystemet — — — bör få en mer påtaglig regionalpolitisk inriktning än för närvarande." Han anför vidare: "Systemet för kommunal skatteutjämning måste därför ändras så att man inom en reducerad medelsram får en kraftigare utjämningsseffekt på *skattesatserna*."

Det konkreta förslaget innebär i korthet att grundgarantin för kommuner och landsting i södra och mellersta Sverige sänks kraftigt från lägst 102 % till lägst 97 % av medelskattekraften. Vissa undantag görs för kommuner och landsting i t. ex. Blekinge och Bergslagen som placeras i högre grundgarantinivåer. Förslagen innebär konkret kraftiga minskningar i skatteutjämningsbidrag för de flesta kommuner och landsting i södra och mellersta Sverige. Motsatsen gäller för de flesta kommuner och landsting i norra Sverige. Det finns emellertid vissa undantag, t. ex. Åsele och Pajala kommuner, som trots det uttalade regionalpolitiska syftet med omläggningen får mindre bidrag om förslaget genomförs än vad de får i dag. Detta tyder enligt vår uppfattning på att förslaget konstruktion har klara brister. De avsedda effekterna uppnås inte.

Förslaget har enligt vår uppfattning ytterligare brister. Två typer av extraordinär ersättning föreslås göras permanenta genom att de bakas in i grundgarantinivån. Det gäller för det första det bidrag som finansieras med den tidigare nämnda "Robin Hood-skatten", och för det andra de extra skatteutjämningsbidrag som utgått som ersättning i samband med större företagsnedläggningar. Enligt vår uppfattning är det fel att på detta sätt permanenta dessa bidrag.

De mer eller mindre godtyckliga justeringar i grundgarantisystemet som föreslås innebär enligt vår uppfattning att principer för inplacering i olika garantinivåer helt saknas. Vi kan därför inte acceptera regeringens förslag.

### 4. Folkpartiets förslag

Vi vill inledningsvis konstatera att frågan om ändrade system för statsbidrag till kommuner inte enbart har aktualiserats i Sverige. Under senare år har ett antal länder gått över till en mer generell fördelningsprincip för statens bidrag till kommunerna. I det besparingsarbete som bedrivs av flera andra länder ingår ofta minskad detaljreglering, både när det gäller statlig normering i allmänhet och specialdestinering av bidrag i synnerhet, även om man inte gått så långt som att införa ett enda generellt statsbidrag till kommunerna.

Utgångspunkten för folkpartiets förslag är att skatteutjämningsystemet inte kan ses som ett från övriga statsbidrag isolerat bidragssystem till kommuner och landsting. De sammanlagda statliga bidragens effekter på den kommunala verksamhetens omfattning och inriktning måste kartläggas och beaktas.

En annan utgångspunkt är att ambitionsnivån inom det system som skall utjämnas måste vara hög. Annars blir effekterna för de människor som lever i svaga regioner enligt vår uppfattning oacceptabla.

Vi tar en tredje utgångspunkt i den viktiga principen om kommunal självstyrelse och kommunal demokrati. Vi anser att medborgarna i enskilda kommuner och landsting bör ha rätt att själva besluta om omfattning och inriktning på den kommunala resp. landstingskommunala servicen i så stor utsträckning som möjligt. Varje kommun bör således själv fatta beslut om avvägningen mellan skattesatsens höjd och servicens ambitionsnivå. Självfallet finns det undantag där enhetlighet inom hela riket bör gälla, men detta kan styras likaväl genom lagstiftning som genom statsbidragens utformning.

För det fjärde anser vi att statsbidragen bör vara så konstruerade att inga "dubbla budskap" uppstår. För närvarande är det otvivelaktigt så att vissa statsbidrag fungerar som stimulanser till ytterligare utbyggnad samtidigt som statsmakternas övriga signaler till kommunerna går ut på att begränsa utbyggnaden. Sådana motstridiga signaler bör i möjligaste mån undvikas, och i varje fall inte byggas in i det permanenta bidragssystemet.

Slutligen anser vi det viktigt att bidragssystemet är så litet byråkratiskt som möjligt. I dagens system – det gäller framför allt i fråga om driftbidragen – är de administrativa hanteringskostnaderna avsevärda. Varje kommun har t. ex. en skolkamrer vars huvudsakliga uppgift är att ansöka om statsbidrag med för kommunen så fördelaktigt utfall som möjligt. Den totala kostnaden för administrationen har som nämnts uppskattats till ca 0,4% av bidragsbeloppet eller totalt ca 160 milj. kr.

Med utgångspunkt i dessa principer anser vi för det första att de nuvarande driftbidragen bör förändras till att bli mer generella och schabloniserade efter invånarantal. I stället för det tjugotal eller fler olika bidragskriterier som finns för grundskolan anser vi således att statsbidraget bör utgå med visst belopp per barn i relevant ålder. I stället för de olika bidragskriterier som i dag existerar inom barnomsorgen, som i många fall dessutom är direkt diskriminerande mot enskilt bedriven barnomsorgsverksamhet, anser vi att statsbidraget bör utgå med visst belopp per förskolebarn. Det kan konstateras att redan i dag utgår ungefär en tredjedel av bidragen till äldreomsorgen på liknande sätt, dvs. som ett bidrag per person i relevant ålder.

Med sådana schabloniserade statsbidrag blir bidragssystemet neutralt mellan "rika" och "fattiga" kommuner. Systemet innehåller då inte heller några statliga pekpinnar utan varje kommun får själv avgöra hur olika verksamheter skall bedrivas.

Den kartläggning vi föreslår bör också diskutera om sådana bidragsbelopp skall vara helt fria för användning inom vilken verksamhet som helst eller om de skall vara bundna till något visst område. Det bör således diskuteras fördelar och nackdelar med en konstruktion där bidragen per förskolebarn binds till förmåner för barnfamiljer, där bidrag per skolelev (eventuellt olika stora för olika stadier inom skolväsendet) binds till undervisningsverksamheter, etc. respektive där sådan bindning inte sker. I det senare fallet kan enhetlighet i visst serviceutbud garanteras enbart genom

lagar och förordningar, t. ex. skollagen, skolförordningen, socialtjänstlagen m. fl. En sådan lösning aktualiserar också frågan om huruvida staten över huvud taget skall ge klumpsummebidrag till kommunerna eller om man skall genomföra en "skatteväxling" mellan stat och kommun. Även detta bör diskuteras i den föreslagna utredningen.

Efter det att en schablonisering enligt ovanstående exemplifiering har genomförts bör den totala nivån i statsbidragen till kommunerna justeras genom förändringar i dessa schablonbidrag.

För det andra anser vi att det som komplement till ett sådant åldersrelaterat statsbidragssystem krävs ett utjämningsystem med hög ambitionsnivå. Detta bör utjämnas för skillnader i skattekraft och opåverkbara kostnadsskillnader. Det var dessa principer som den kommunalekonomiska utredningen på 1970-talet utgick från i sitt betänkande. Inplaceringen i olika grundgarantiklasser byggde då i huvudsak på geografiskt läge och bebyggelsestruktur.

Faktorn geografiskt läge bestämdes huvudsakligen av uppmätta skillnader i kostnaderna för byggnader och underhåll, transporter, uppvärmning och kallortstillägg. Betydelsen av bebyggelsestrukturen skulle spegla huvudsakligen skillnader i fråga om kostnader för vatten och avlopp, gator och vägar, kollektiv trafik och skolskjutsar samt fritidshus.

Hänsyn måste sedan tas till åldersstrukturen, befolkningsminskning samt social struktur.

Vilken ambitionsnivå som utjämningsystemet skall läggas på kan självfallet diskuteras, men vår utgångspunkt är som nämnts att den skall vara "hög". Samtidigt måste det påpekas att behovet av kompensering omfördelning blir mindre när den nuvarande favoriseringen av "rika" kommuner genom driftbidragen försvinner.

Det finns enligt vår uppfattning starka principiella skäl till att den skattesats som skall användas vid beräkningen av skatteutjämningsbidraget bör vara medelutdebiteringen och inte den egna utdebiteringen. Den ovan föreslagna kartläggningen bör analysera effekterna av en sådan förändring. Denna fråga diskuterades av skatteutjämningskommittén, men eftersom den kommittén var förhindrad att föreslå förändringar i fråga om driftbidragen kan den mera omfattande genomgång vi föreslår komma till en annan slutsats. Om så inte skulle vara fallet bör bidrag utgå på grundval av egen skattesats med ett lågt satta tak, t. ex. 16 kr./skr. för primärkommun och 13 kr./skr. för landstingskommun och 29 kr./skr. för kommuner utanför landsting.

Med denna konstruktion på statsbidragen till kommunerna försvinner behovet av skatteutjämningsavgiften. Om utjämningsystemets regler innebär en automatisk kostnadsökning för staten kan detta justeras inom ramen för de generella åldersrelaterade bidragen.

Vi vill påpeka att en omläggning av statsbidragen till kommunerna enligt dessa riktlinjer måste ske under en lång övergångstid. De ovan nämnda principerna kommer att medföra stora förändringar i statsbidragsbelopp för olika primärkommuner resp. landsting. Genomförandet måste ske under en längre period med särskilda övergångsregler, så att inte de kommuner "straffas" hårt som betett sig precis som dagens styrande driftbidrag uppmuntrat till.

Flertalet av dagens driftbidrag torde kunna schabloniseras utan alltför omfattande omfördelningseffekter mellan olika kommuner. Ett väsentligt undantag är emellertid statsbidragen till barnomsorgen. Skillnaden mellan statsbidragsbelopp räknat per förskolebarn är i dag mycket stor. Stockholms kommun får i dag nära 25 000 kr. per förskolebarn, medan Bromölla kommun får knappt 4 000 kr. per förskolebarn. Den största delen av denna skillnad beror inte på olika utbyggnadstakt (även i Bromölla erhåller ca 35% av barnen kommunal barnomsorg) utan på att Stockholm har många daghem medan Bromölla nästan enbart har familjedaghem. Som bekant är statsbidraget för daghem utslaget per barn i dag väsentligt större än statsbidraget för familjedaghem.

En schablonisering kan inte genomföras för alla typer av statsbidrag. Det finns t. ex. vissa verksamheter som vid olika tidpunkter bara krävs inom vissa kommuner/regioner. Det gäller t. ex. för närvarande i fråga om bekämpning och behandling av AIDS. Den föreslagna utredningen bör belysa i vilken utsträckning denna typ av undantag för "nationella serviceinsatser" eller "brandkärsutryckningar" kan väntas existera även inom andra områden.

Den av oss föreslagna schabloniseringen bör inte utesluta att staten under kortare perioder vill stimulera utbyggnaden av någon verksamhet genom ett temporärt investeringsbidrag. Ett exempel på detta är det av oss föreslagna investeringsbidraget till om- och nybyggnad för rätt till eget rum med 100 milj. kr. per år i fem år.

Vi vill slutligen framhålla att den ökade frihet från statlig detaljreglering och det förord för ökad konkurrens och entreprenader inom den sociala servicesektorn vi föreslår kommer att innebära kraftigt ökad stimulans till nytänkande, rationalisering, förändring m. m. inom den kommunala sektorn. Detta innebär både en ökad utmaning och valfrihet för anställda och lokala förtroendevalda och en ökad valfrihet för kommunernas medborgare.

## 5. Konkreta ställningstaganden

1. Krav på en snabb utredning om de totala statsbidragen till kommunerna enligt de riktlinjer som angivits ovan.

2. I avvaktan på förslag enligt ovan bör nuvarande skatteutjämningsssystem fortsätta att gälla med de förändringar i fråga om skatteutjämningsavgiften som föreslås nedan.

3. Den indragning av medel från den kommunala sektorn som vi föreslår bör tills vidare ske genom en höjning av skatteutjämningsavgiften.

Regeringens förslag innehåller följande komponenter: en minskning av skatteutjämningsbidragen med 2,6 miljarder kronor, en ökning av kommunernas medel med 1,2 miljarder kronor genom den föreslagna sänkningen av skatteutjämningsavgiften med 14 öre/skr., samt ökade statsbidrag med 0,2 miljarder kronor genom extra skatteutjämningsbidrag. Totalt blir detta en indragning med 1,2 miljarder kronor.

Dessutom föreslår regeringen att kompensation för slopad kommunal företagsbeskattning utgår med 1,6 miljarder kronor.

Folkpartiets ställningstagande är följande: Eftersom vi avvisar förslaget till skatteutjämningsbidraget och låter det nu existerande fortsätta att gälla ökar statsbidragen i förhållande till regeringen med 2.6 miljarder kronor. Genom att vi avvisar förslaget att sänka skatteutjämningsavgiften drar vi in 1,2 miljarder kronor i förhållande till regeringens förslag. Vi accepterar inte de extra skatteutjämningsbidragen med 0,2 miljarder kronor, eftersom dessa avses kompensera skevheter i det regeringsförslag vi avvisar. Vi avvisar också kompensationen för slopad kommunal företagsbeskattning med 1,6 miljarder kronor. Därutöver föreslår vi en extra indragning med 1 miljard kronor. Vi avvisar helt det progressiva inslaget i skatteutjämningsavgiften. Våra förslag innebär sammantaget att avgifter bör höjas från dagens nivå med 7 öre/skr. Med hänsyn till förändringarna i befolkningens ålderssammansättning föreslår vi att avgiften höjs med 5 öre/skr. för landstingskommun och med 9 öre/skr. för primärkommun.

Skatteutjämningsavgiften blir därmed 46 öre/skr. för primärkommun och 29 öre/skr. för landsting under 1988. Det bör ankomma på utskottet att utforma erforderlig lagtext.

## 6. Hemställen

Med hänvisning till ovanstående hemställs

1. att riksdagen godkänner de allmänna riktlinjer för den kommunala ekonomin som anförts i motionen,
2. att riksdagen hos regeringen begär en skyndsamt utredning om ett nytt system för statsbidrag till kommunerna enligt de riktlinjer som anförts i motionen,
3. att riksdagen avslår regeringens förslag till nytt skatteutjämningsystem och därav föranledda lagändringar,
4. att riksdagen till Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m. m. för budgetåret 1987/88 anvisar ett förslagsanslag av 15 miljarder kronor,
5. att riksdagen avslår förslaget om Bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av kommunala företagsbeskattningen,
6. att riksdagen antar förslag till lag om skatteutjämningsavgift enligt vad som anförts i motionen.

Stockholm den 27 januari 1987

*Bengt Westerberg (fp)*

*Ingemar Eliasson (fp)*

*Karin Ahrland (fp)*

*Anne Wibhle (fp)*

*Kerstin Ekman (fp)*

*Birgit Friggebo (fp)*

*Jan-Erik Wikström (fp)*