Motion
1983/84:2690

Jan-Erik Wikström m. fl.
Kommunalekonomiska frågor inför år 1985 (prop. 1983/84:133)

Sammanfattning

Den snabba kommunala volymexpansionen under 1960- och 1970-talen var enligt vår uppfattning en bidragande orsak till nuvarande samhällsekonomiska obalans. Det är därför nödvändigt att nu begränsa kommunsektorns tillväxt. Detta är också möjligt genom att den tidigare expansionen skapat utrymme för och möjligheter till rationaliseringar och besparingar inom den kommunala organisationen.

En minskning av statsbidragen till kommunerna är nödvändig både för att åstadkomma den nödvändiga begränsningen av kommunernas expansion och besparingar i statens utgifter.

Vi föreslår minskning av kommunsektorns inkomster med 4,5 miljarder kronor från den 1 januari 1985. Slopandet av beskattningen av juridiska personer innebär en indragning på ca 2 miljarder kronor. Därutöver föreslår vi att en avgift på 0,45 % läggs på hela skatteunderlaget, vilket drar in ca 2,6 miljarder kronor. Av dessa föreslår vi att ca 100 milj. kr. återgår till särskilt utsatta kommuner och landsting.

Enligt de beräkningar som vi har gjort är en sådan minskning av kommunernas inkomster förenlig med en begränsad volymexpansion av ungefär den omfattning som den särskilda arbetsgruppen om kommunernas ekonomi (KEA) beräknat vara nödvändig för att vid oförändrad standard ta hänsyn till befolkningsförändringarna. Dessa beräkningar bygger på det faktum att kommunsektorn förutses få ett relativt gynnsamt finansiellt läge under de närmaste åren. Med den ekonomiska politik vi förordar kan inflationstakten väntas bli lägre än vad regeringens politik innebär vilket ytterligare förbättrar kommunernas situation.

Vi avvisar regeringens förslag om sänkning av grundgarantin inom skatteutjämningssystemet, liksom den särskilda reduktionen med 70 kr. per invånare för kommuner utanför utjämningssystemet.

Folkpartiet har i partimotionen om den ekonomiska politiken (motion 1983/84:2088) beskrivit den samhällsekonomiska utvecklingen och den ekonomiska politiken i stort som är nödvändig för att på sikt uppnå balans i vår ekonomi.

Den nyligen presenterade långtidsutredningen, som denna gång beskrivs som en "kravanalys", ger enligt vår uppfattning stöd för den allmänna inriktningen på den ekonomiska politiken som vi förordar. Det är med andra ord nödvändigt med omfattande besparingar i de offentliga utgifterna under de närmaste åren. Långtidsutredningen har gjort sina beräknin-

gar utifrån en besparingsvolym på 6 miljarder kronor i genomsnitt per år under de närmaste åren. Enligt vår uppfattning måste en större del av detta genomsnitt tas i nuvarande goda internationella konjunkturläge för att undvika en omfattande ökning av arbetslösheten när konjunkturen vänder. Vi har i vår ekonomiska motion föreslagit permanenta besparingar på drygt 10 miljarder netto på helår räknat.

Regeringen har emellertid inte hittills vare sig genomfört eller föreslagit annat än smärre åtgärder. I huvudsak tycks den socialdemokratiska strategin gå ut på att de nödvändiga budgetförstärkningarna skall åstadkommas genom skattehöjningar. Folkpartiet har tidigare (se t. ex. nämnda motion) beskrivit vår syn på en sådan politik. Den är enligt vår uppfattning felaktig. Skattehöjningar varken kan eller bör användas i detta syfte. Vi säger därför konsekvent nej till skattehöjningsförslag, både små och stora. I stället föreslår vi besparingar i de offentliga utgifterna.

Bland de besparingsförslag vi tidigare lagt fram ingår en minskning av statsbidragen till kommunsektorn med 4,5 miljarder kronor. Vi vidhåller denna uppfattning.

I propositionen redovisas kalkylerna från KEA som gäller åren 1985 och 1986. Det saknas emellertid någon samhällsekonomisk totalbild för dessa år, i vilken en sådan kommunalekonomisk analys borde sättas in. Inte heller finns någon sådan i den tidigare presenterade budgetpropositionen, eftersom denna i huvudsak beskriver och diskuterar utvecklingen under innevarande år 1984. Detta är anmärkningsvärt och innebär att regeringens förslag för kommunsektorn hänger i luften. Det är möjligt att regeringen avser presentera sin samhällsekonomiska analys av förutsättningarna för den ekonomiska utvecklingen 1985 och 1986 i kompletteringspropositionen, men det hade enligt vår uppfattning varit mer tillfredsställande om detta kunde ha gjorts i den nu aktuella propositionen.

KEA:s analys kallas för schablonmässiga räkneexempel och sägs vara "inte avstämda mot utvecklingen inom andra sektorer av ekonomin". Riksdagen får därigenom ett bristfälligt underlag för att fatta beslut, något som vi tidigare påpekat blivit allt vanligare under det socialdemokratiska regeringsinnehavet.

Vissa siffror över den historiska expansionen inom kommunsektorn redovisas. Under 1970-talet var ökningen av den kommunala konsumtionen i genomsnitt ca 4 % per år. Under de första åren av 1980-talet minskade den successivt till ett genomsnitt på ca 2½ % per år, och för innevarande år beräknas den uppgå till ca 1,4 %. Kommunernas planer för 1985 och 1986 tyder på att konsumtionsökningen ytterligare sjunker till ca 1 % per år. (Alla siffror är exkl. sysselsättningsskapande åtgärder.)

Vi anser att två slutsatser kan dras av denna faktiska utveckling. För det första är det uppenbart att de åtgärder som de borgerliga regeringarna vidtog för att begränsa den kommunala expansionen var effektiva. För det andra är det lika uppenbart att socialdemokraterna nu inser att dessa

åtgärder var riktiga. Den politik som den dåvarande socialdemokratiska oppositionen drev, nämligen en kommunal expansion på 2 %, har inte realiserats i regeringsställning.

I den nu aktuella propositionen talas det tvärtom om att det är nödvändigt "att ytterligare åtgärder vidtas för att begränsa den automatiska utgiftsökningen för staten som annars tenderar att uppkomma" i fråga om de statliga transfereringarna till kommunsektorn. Det medges nu också klart att regeringens tidigare förslag om statsbidragen till barnomsorgen och social hemhjälp innebar begränsningar i dessa statsbidrag. "Den automatiska ökningen av bl. a. statsbidragen till barnomsorg och social hemhjälp har år 1984 begränsats genom att uppräkningen knutits an till regeringens inflationsmål för detta år." (s. 8.) Detta innebär att regeringen nu själv medger att ett av de fyra "heliga" vallöftena har brutits.

KEA:s reala kalkyler redovisas i några tabeller. De krav som befolkningsförändringarna medför leder till behov av en volymökning för kommunsektorn totalt på 0,2 % per år 1985 och 1986, under förutsättning av oförändrad standard på den kommunala verksamheten. Det är framför allt minskningen av antalet barn i skolåldern och ökningen av antalet pensionärer över 75 år som får denna effekt. Det innebär i sin tur att det är äldreomsorgen och vissa delar av sjukvården som måste öka, medan kostnaderna för grund- och gymnasieskolan sjunker. Befolkningsförändringarna leder därmed till en mindre volymminskning för primärkommunerna medan landstingens utveckling innebär en volymökning på ca 0,8 % per år. För kommunsektorn totalt rör det sig om en smärre ökning, på 0,2 % per år.

Kommunernas resp. landstingens planer ligger enligt KEA något högre. För primärkommunerna planeras en volymökning på ca ½ % per år, medan landstingens planer indikerar en volymökning på ca 1 %.

Den sysselsättningsutveckling som dessa planer innebär är enligt KEA måttlig. Primärkommunerna kan beräknas förändra sin sysselsättning med mellan −3 000 personer och +3 000 personer per år, medan landstingen ökar sin med mellan 3 000 och 6 000 personer per år. Totalt redovisas således en sysselsättningsförändring på mellan 0 och 9 000 personer per år. Detta kontrasterar högst avsevärt från den utveckling som socialdemokraterna för några år sedan — i oppositionsställning — ansåg nödvändig.

Vi vill understryka osäkerheten i de siffror som KEA redovisar. Utvecklingen av den genomsnittliga arbetstiden kommer att spela stor roll för vad som faktiskt händer. Regeringen för inget resonemang om detta, vilket vi anser vara en brist. Man kan emellertid notera att den genomsnittliga arbetstiden f. n. tenderar att öka snarare än minska, i motsats till vad som skedde under 1970-talet. Om denna utveckling fortgår kommer sysselsättningsökningen i antalet personer räknat att bli mera blygsam än vad siffrorna ovan indikerar.

Regeringen ger i propositionen vissa beräkningar över betydelsen av

pris- och kostnadsutvecklingen för kommunsektorns finansiella läge. Slutsatsen är densamma som vi tidigare framfört, nämligen att en låg inflationstakt kraftigt underlättar kommunernas planering. Det är anmärkningsvärt att regeringen inte av detta drar den för oss naturliga slutsatsen, nämligen att den statliga budgetpolitiken och ekonomiska politiken i stort måste inriktas på att med konkreta åtgärder ytterligare dämpa inflationsutvecklingen. Det beräknade budgetunderskottet för nästa budgetår är enligt vår uppfattning inte förenligt med en så låg prisutveckling som vi anser nödvändig. De nyligen slutna avtalen på arbetsmarknaden torde ytterligare understryka behovet av en stram budgetpolitik om inte priserna i Sverige även fortsättningsvis skall öka långt mer än i vår omvärld.

De konkreta förslagen i propositionen

Regeringen föreslår att skatteutjämningsbidraget till kommuner och landsting minskar. Grundgarantin föreslås minskas med 1 procentenhet, och likaså minskas de spärregler som finns i systemet. Enligt regeringens beräkningar innebär detta en besparing för staten på 700 milj. kr. för 1985, och alltså en lika stor indragning från kommunsektorn. I praktiken ökar skatteutjämningsbidragen med 300 milj. kr. i stället för med 1 miljard kronor vilket de skulle göra med nuvarande regelsystem.

Därtill föreslår regeringen att den kommunala beskattningen av de juridiska personerna avskaffas. Detta sägs motsvara en minskning av kommunernas inkomster med ca 2 miljarder kronor. Av detta belopp är ca 430 milj. kr. att hänföra till att basen för skatteutjämningssystemet minskar genom att beskattningen av juridiska personer slopas.

Regeringen föreslår att kommunerna kompenseras för ovan nämnda minskning av inkomsterna på ett sätt som delvis tar hänsyn till de faktiska inkomsterna i olika kommuner från juridiska personer. Kompensationen grundar sig på resp. kommuns genomsnittliga inkomster från juridiska personer under åren 1980—1984, vilket i praktiken innebär att kompensationen utgår med mindre belopp än vad behållen beskattningsrätt skulle innebära. Detta beror på att bolagens vinster, dvs. basen för beskattningen, under dessa år successivt stigit. Det föreslagna kompensationssystemet innebär således i praktiken en viss indragning av kommunernas skatteinkomster. Förslaget gäller också enbart kompensation för förskottet, medan frågan om kompensation för slutavräkningen inte behandlas i propositionen.

Dessutom föreslås i propositionen en reduktion av kompensationen enbart för de kommuner som ligger utanför skatteutjämningssystemet. Denna reduktion föreslås ske med 70 kr. per invånare, vilket beräknas uppgå till totalt ca 200 milj. kr. Detta förslag gäller enbart primärkommunerna, eftersom det bara är dessa som f. n. har någon beskattningsrätt för juridiska personer. Den praktiska innebörden av förslaget är att Stock-

holms läns landsting, som ligger utanför skatteutjämningssystemet och därför inte får någon minskning av grundgarantin, får en något gynnsammare behandling.

Den totala indragningen av finansiella medel för kommunsektorn blir därmed ca 900 milj. kr.

Det aviseras att dessa medel, eller i varje fall en del av dem, senare kommer att användas för sysselsättningsskapande åtgärder. Något förslag presenteras emellertid inte nu, utan det kommer i kompletteringspropositionen.

Folkpartiets förslag

Regeringens förslag i fråga om kommunsektorns finansiella utrymme anses uppenbarligen medge en volymexpansion på ca 1 % under de närmaste åren. Folkpartiet har ovan, liksom i vår partimotion om den ekonomiska politiken, redovisat sin syn på hur stor kommunal volymexpansion som är förenlig med successiv återgång till ekonomisk balans i Sverige.

Vi föreslår således nedan en indragning av kommunernas finansiella medel som enligt våra beräkningar medger just så stor volymexpansion som KEA:s beräkningar om befolkningsförändringarnas effekter vid oförändrad standard innebär.

En kommunal volymökning på ca 0,2 % är enligt våra bedömningar förenlig med en minskning av statsbidragen till kommunerna på ca 4,5 miljarder kronor.

Den metod för detta som vi förespråkar är densamma som vi tidigare anvisat. Den innebär att en avgift läggs på hela kommunsektorns skatteunderlag. Indragningen slår därmed lika för alla kommuner och landsting, vilket vi anser vara en stor fördel. Med denna metod kan på sikt det kommunala skatteutjämningssystemet göras om till ett inomkommunalt utjämningssystem, efter modell från systemet för de kyrkliga kommunerna. Inkomsterna från avgiften bör således gå till staten och användas för de skatteutjämningsbidrag som utbetalas på grundval av skillnader i skattekraft på grund av olika befolkningsstruktur m. m.

Vi accepterar att kommunernas beskattning av juridiska personer avskaffas. Samtidigt måste man konstatera att även detta kontrasterar skarpt mot socialdemokraternas kritik mot de borgerliga regeringarnas början på denna väg. Det talades då om "stöld och konfiskation" på grund av förslag som socialdemokraterna nu fullföljer.

Avskaffandet av kommunernas beskattning av juridiska personer drabbar direkt enbart primärkommunerna, eftersom landstingens bolagsbeskattning redan har slopats. Indirekt drabbas även alla landsting utom Stockholms läns landsting genom att basen i skatteutjämningssystemet minskar. Enligt regeringens betalningar är den totala indragningen ca 2

miljarder kronor, varav ca 430 milj. kronor hänför sig till sänkt bas i utjämningssystemet.

Vi accepterar dessa förändringar. Eftersom den totala nödvändiga minskningen av statsbidragen till kommunsektorn enligt vår uppfattning uppgår till ca 4,5 milj. kr. föreslår vi inte någon kompensation för den slopade beskattningsrätten av juridiska personer. De kalkyler över volymutvecklingen hos primärkommunerna resp. landstingen som KEA gjort innebär också att en större indragning från primärkommunerna än från landstingen är motiverad. Detta överensstämmer också med den prioritering av äldreomsorg och sjukvård som vi gör.

Vi föreslår därutöver en minskning av statsbidragen till kommunerna på netto 2,5 milj. kr. Detta bör ske genom att en avgift på 0,45 % läggs på hela skatteunderlaget. En sådan avgift inbringar drygt 2,6 milj. kr., varav ca 100 milj. kr. bör återgå till speciellt utsatta kommuner och landsting.

Våra förslag i detta avseende innebär att vi avvisar regeringens förslag om minskning av grundgarantin inom skatteutjämningssystemet. Likaså avvisar vi indragningen av 70 kr. per invånare från de primärkommuner som ligger utanför skatteutjämningssystemet.

Enhetliga redovisningsprinciper

En enig riksdag gav förra året regeringen i uppdrag att på lämpliga sätt undersöka möjligheterna att införa enhetligare redovisningsregler för kommunerna. Finansministern säger sig dela uppfattningen att en större enhetlighet är önskvärd.

Regeringen har emellertid inte själv tagit något initiativ för att åstadkomma några förändringar gentemot dagens situation. Finansministern nöjer sig med att hänvisa till ett utvecklingsprojekt som Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet nyligen gemensamt påbörjat. Det sägs att denna översyn "kan komma" att utmynna i ett förslag som "torde" föreligga under år 1985. Först därefter kan således ett eventuellt genomförande påbörjas.

Vi vill för vår del understryka behovet av att så snabbt som möjligt åstadkomma mera enhetliga redovisningsprinciper inom kommunsektorn. Det skulle göra det avsevärt mycket lättare att göra användbara jämförelser mellan de olika kommunerna och landstingen. Vi anser att sådana jämförelser skulle kraftigt underlätta för kommunerna att finna de områden inom sin verksamhet där rationaliseringsmöjligheter kan föreligga, t. ex. därför att den egna kommunens kostnader kraftigt överstiger kostnaderna i andra liknande kommuner.

Vi anser att regeringen i sina överläggningar med kommunförbunden måste påtala vikten av att det påbörjade utvecklingsarbetet snarast når resultat.

De kommunala taxorna

Enligt vår uppfattning måste kommunerna framöver använda taxor och avgifter mera aktivt som styrmedel i sin verksamhet. Regeringens inställning förefaller av vad föredraganden anför att döma vara mera ambivalent, så till vida att han dels talar om en mera aktiv kommunal avgiftspolitik, dels talar om statsmakternas intentioner och "strikt tillämpning av en centralt fastställd princip".

Det sägs i propositionen att stat—kommun-beredningen har fått i uppdrag att kartlägga och analysera olika administrativa och institutionella hinder för en mer aktiv kommunal avgiftspolitik. Vi anser att detta arbete måste bedrivas med skyndsamhet och utifrån ett klart ställningstagande från riksdagen att en vidare användning av taxor och avgifter inom flera områden än f. n. är önskvärt. Detta bör ges regeringen till känna.

Hemställan

Med hänvisning till vad som ovan anförts hemställs

1. att riksdagen avslår förslaget till lag om ändring i lagen (1979:362) om skatteutjämningsbidrag,
2. att riksdagen hos regeringen begär förslag till utformning av ett avgiftssystem för finansiering av det kommunala skatteutjämningssystemet enligt vad som anförs i motionen,
3. att riksdagen med anledning av propositionens hemställan under punkterna 4, 5 och 6 som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförs,
4. att riksdagen avslår förslaget om förslagsanslag på 900 000 000 kr. till Bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av kommunala företagsbeskattningen för budgetåret 1984/85,
5. att riksdagen till *Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m. m.* för budgetåret 1984/85 anvisar ett förslagsanslag av 9 871 000 000 kr.

Stockholm den 27 mars 1984

JAN-ERIK WIKSTRÖM (fp)
JÖRGEN ULLENHAG (fp) KERSTIN EKMAN (fp)
KARL ERIK ERIKSSON (fp) BJÖRN MOLIN (fp)

Liber Tryck Stockholm 1984