

Regeringens proposition

1977/78: 39

om ett generellt statligt bidrag till kommuner och landstingskommuner under år 1978, m. m.;

beslutad den 20 oktober 1977.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

INGEMAR MUNDEBO

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redovisas en överenskommelse mellan regeringen å ena sidan och Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet å andra sidan om att staten för att begränsa behovet av kommunala utdebiteringshöjningar för år 1978 tillskjuter ett belopp av 720 milj. kr. som ett generellt bidrag till kommunerna. Beloppet fördelas med hälften vardera till landstingskommunerna och kommunerna och utgår fristående från andra transaktioner mellan stat och kommun.

I propositionen föreslås att ett anslag för detta ändamål av 360 milj. kr. anvisas på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1977/78.

I propositionen föreslås vidare att det särskilda bidrag som utgår till landstingskommuner och kommuner med anledning av skatteomläggningen den 1 januari 1973 utbetalas även fortsättningsvis i avvaktan på att ställning tas till kommande förslag från 1976 års kommunalekonomiska utredning.

BUDGETDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1977-10-20

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Ahlmark, Romanus, Gustavsson, Antonsson, Mogård, Olsson, Dahlgren, Åsling, Troedsson, Mundebo, Ullsten, Wikström, Johansson

Föredragande: statsrådet Mundebo

Proposition om ett generellt statligt bidrag till kommuner och landstingskommuner under år 1978, m. m.

Under 1970-talet har regeringen och kommunförbunden — Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet — vid ett par tillfällen träffat överenskommelser om riktlinjer för statens samt kommunernas och landstingskommunernas agerande i skattefrågor.

Den första överenskommelsen, som redovisades för riksdagen i prop. 1972: 95, träffades under våren 1972. Bakgrunden var att dåvarande regeringen hade förklarat sig ämna lägga fram förslag som innebar att inkomstskatten sänktes och mervärdeskatten och vissa punktskatter höjdes den 1 januari 1973. För att undvika att effekten av den sänkta inkomstskatten skulle elimineras genom kommunala skattehöjningar åtog sig kommunförbunden att rekommendera sina medlemmar att begränsa kommunalskatternas höjning under åren 1973 och 1974. Endast i tvingande fall kunde utdebiteringshöjningar godtas. Dessa skulle begränsas till en krona för den sammanlagda kommunal- och landstings-skatten under de aktuella åren. En förutsättning för överenskommelsen var vidare att kommunerna gavs ett ökat utrymme inom länemarknaden.

Den totala kommunala utdebiteringen under åren 1973—1974 ökade med endast 24 öre per skattekrone. För år 1975 träffades ingen liknande överenskommelse. Kommunerna och landstingskommunerna höjde då i genomsnitt sina skatter med 1: 20 kr. per skattekrone.

I februari 1975 träffades nästa överenskommelse mellan regeringen och kommunförbunden. Även denna — som i likhet med den föregående tog sikte på en tvåårsperiod — syftade till att så långt som möjligt garantera att en planerad sänkning av inkomstskatten inte skulle motverkas av kommunalskattehöjningar. Överenskommelsen, som redo-

visades för riksdagen i prop. 1975: 51, innebar att de båda förbunden uppmanade sina medlemmar att under åren 1976 och 1977 endast i tvingande fall höja sin utdebitering. Skulle i något fall en skattehöjning vara oundviklig borde den begränsas till sammanlagt en krona för den totala utdebiteringen under tvåårsperioden. För att möjliggöra för kommunerna att dämpa skatteökningarna sköt staten till ett belopp om 600 milj. kr., motsvarande en utdebitering av ca 50 öre per skatte-krona, under vart och ett av åren 1976 och 1977. Statsbidraget, vartill medel sedermera anvisades av riksdagen (prop. 1975: 51, FiU 1975: 15, rskr 1975: 109), utgår med 60 % till kommunerna och med 40 % till landstingskommunerna. Bidragen fördelas i förhållande till antalet invånare och betalas ut med en sjättedel av årsbeloppet varannan månad. Även i denna överenskommelse förutsattes att kommunerna gavs ett ökat utrymme på lånemarknaden. Under åren 1976 och 1977 blev den totala kommunala skattehöjningen — om man bortser från församlingarnas utdebitering — 1: 56 kr. per skatte-krona.

Mot bakgrund av att resursutrymmet för en ökad konsumtion är mycket begränsat under de närmaste åren har under våren 1977 hållits nya överläggningar mellan representanter för regeringen och för kommunförbunden. Enighet har därvid uppnåtts om att de senaste årens takt i konsumtionsökningen inte kan fortsätta. Tvärtom måste en begränsning och en hård prioritering av utgifterna ske för att övergripande samhällsekonomiska mål inte skall äventyras. Genom sin storlek har den kommunala sektorn en mycket stor betydelse för möjligheterna att en sådan begränsning kan komma till stånd. Det är nödvändigt att kommunerna främst ser över sin långtidsplanering för att anpassa sina planer till det tillgängliga samhällsekonomiska utrymmet. Möjligheterna att i avgörande grad påverka det närmaste årets utgifter torde däremot vara begränsade. Föreliggande material har visat att många kommuner även vid en hård utgiftsgranskning skulle behöva ytterligare inkomster under år 1978 än vad som kan väntas flyta in vid oförändrad utdebitering.

De nämnda överläggningarna resulterade i en överenskommelse mellan parterna den 17 juni 1977. Överenskommelsen, som för statens del gäller under förutsättning att riksdagen beslutar att anslå nödvändiga medel, bör fogas som *bilaga* till regeringsprotokollet i detta ärende. Den innebär att staten till kommunerna och landstingskommunerna betalar ut ett generellt bidrag om 720 milj. kr. under år 1978 för att behovet av höjningar av de kommunala utdebiteringssatserna skall begränsas. Bidraget fördelas med hälften vardera till kommunerna och landstingskommunerna och utbetalas med en sjättedel varannan månad. Bidraget fördelas med hänsyn till invånarantal, varvid de kommuner som inte ingår i någon landstingskommun räknas till båda kategorierna. Å sin sida åtar sig kommunförbunden att uppmana sina medlemmar att myc-

ket restriktivt pröva alla utgifter i budgetarbetet och att göra en översyn av sina flerårsplaner. De utdebiteringsökningar som trots detta kan bli nödvändiga bör begränsas så långt som möjligt.

Regeringen har i överenskommelsen åtagit sig att verka för att kommunerna, inom ramen för vad som är samhällsekonomiskt försvarbart, bereds rimligt utrymme på låncmarknaden under åren 1977 och 1978. Vidare har regeringen förklarat sig skola se över reglerna för statliga myndigheters normgivning m. m. för olika kommunala verksamheter. Avsikten därmed är att även på detta sätt begränsa kommunernas kostnader. Jag vill i detta sammanhang erinra om att regeringen i detta syfte nyligen har utfärdat en förordning (1977: 629) om ändring i kungörelsen (1970: 641) om begränsning i myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar eller råd. Ifrågavarande översyn fortsätter inom regeringskansliet.

Vid träffandet av överenskommelsen har parterna varit eniga om att barnomsorgen, äldreården och långtidssjukvården måste prioriteras inom ramen för den begränsade expansion som är möjlig för den kommunala sektorn. De problem som är förknippade med utbyggnaden av dessa verksamhetsområden skall studeras noga. Parterna skall senare överlägga särskilt härom.

Man har vidare varit ense om det angelägna i att en mera varaktig reglering av de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunerna kan införas med början år 1979 och att en effektivare kommunal skatteutjämnning snarast bör uppnås. När överenskommelsen undertecknades noterades att ett mindre antal kommuner med särskilda ekonomiska problem skulle få extra skatteutjämningsbidrag enligt bestämmelserna härom i lagen (1973: 433) om skatteutjämningsbidrag. Regeringen har den 15 september 1977 tilldelat 28 kommuner och en församling extra skatteutjämningsbidrag med ett sammanlagt belopp av 96,5 milj. kr.

Jag förordar att den i det föregående redovisade överenskommelsen läggs till grund för ett beslut av riksdagen om ett generellt statligt bidrag till kommuner och landstingskommuner under år 1978. Behov av medel för bidragsutbetalningar under första halvåret 1978 uppstår redan under innevarande budgetår. Därför bör det härför erforderliga beloppet, 360 milj. kr., tas upp på ett särskilt anslag på tilläggsbudget I till statsbudgeten för budgetåret 1977/78. När det gäller medelsbehovet för återstående del av år 1978 återkommer jag i samband med förslaget till statsbudget för budgetåret 1978/79.

Jag vill i detta sammanhang även beröra en annan fråga om statens bidragsgivning till kommunerna. Sedan budgetåret 1973/74 utbetalas det s. k. särskilda bidraget till landstingskommuner och kommuner med ett

sammanlagt belopp av 122 milj. kr. årligen. Bidragen uppgår till 82 milj. kr. för landstingskommunerna och till 40 milj. kr. för kommunerna. De utbetalas i juli månad under bidragsåret.

Det särskilda bidraget avser att kompensera kommunerna för den skatteomläggning som trädde i kraft den 1 januari 1973. I prop. 1972: 95 föreslogs en sänkning av den statliga inkomstskatten, vilken skulle finansieras huvudsakligen genom höjd mervärdeskatt. Detta förslag utgjorde grunden för den inledningsvis nämnda överenskommelsen mellan regeringen och kommunförbunden om rekommendationer till kommunerna och landstingskommunerna att under åren 1973—1974 avstå från att höja kommunal- resp. landstingsskatten. Finansieringen av inkomstskattens sänkning ändrades emellertid under riksdagsbehandlingen från den föreslagna höjningen av mervärdeskatten till en höjning av den allmänna arbetsgivaravgiften med två procentenheter. Riksdagen uttalade härvid (SkU 1972: 32, rskr 1972: 238) att i den mån en sådan höjning av arbetsgivaravgiften innebar en merkostnad för kommuner och landstingskommuner i förhållande till den i propositionen föreslagna höjningen av mervärdeskatten borde staten med hänsyn till överenskommelsen rörande kommunal- och landstingskatterna lämna kompensation för detta.

Regeringen föreslår i prop. 1977/78: 54 en sänkning av den allmänna arbetsgivaravgiften från fyra till två procent den 1 januari 1978. Eftersom det särskilda bidraget till kommunerna infördes för att kompensera dessa för merkostnaden mellan en höjd mervärdeskatt och den från två till fyra procent höjda arbetsgivaravgiften skulle den nu föreslagna sänkningen av arbetsgivaravgiften i och för sig motivera att det särskilda bidraget upphör fr. o. m. nästa år. Med hänsyn till det förhållandet att 1976 års kommunalekonomiska utredning inom kort kommer att avge sina förslag till en mera varaktig reglering av de ekonomiska mellanhavandena mellan staten och kommunerna är jag emellertid inte beredd att förorda att det särskilda bidraget omedelbart upphör. Jag föreslår därför att denna bidragsgivning får fortsätta tills vidare i avvaktan på prövningen av den kommunalekonomiska utredningens kommande förslag. I fråga om anslagsbehovet med anledning av detta ställningstagande återkommer jag i annat sammanhang.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna vad jag har förordat om fortsatt utbetalning av det särskilda bidrag till landstingskommuner och kommuner som betalas ut med anledning av skatteomläggningen den 1 januari 1973,
 2. till *Generellt statligt bidrag till kommuner och landstingskommuner under år 1978* på tilläggsbudget I till statsbudgeten för budgetåret 1977/78 under åttonde huvudtiteln anvisa ett anslag av 360 000 000 kr.
-

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

Överenskommelse mellan regeringen och kommunförbunden

Det samhällsekonomiska resursutrymmet för en generellt höjd konsumtionsstandard kan förutses vara mycket begränsat under de närmaste åren. I fråga om såväl den privata som den offentliga sektorn innebär detta att de senaste årens takt i konsumtionsökningen inte kan fortsätta. En begränsning och hård prioritering måste genomföras om de samhällsekonomiska mål skall kunna nås varom enighet i stort föreligger.

Den kommunala sektorns stora omfattning gör det omöjligt att uppnå en sådan begränsning utan kommunernas medverkan. En uppbromsning tar tid att genomföra. Möjligheterna att i avgörande grad påverka det närmaste årets utgiftsvolym är begränsade. Det är därför nödvändigt att kommunerna gör en översyn av sina flerårsplaner i syfte att uppnå en till det samhällsekonomiska utrymmet bättre anpassad volymmässig ökningstakt.

Även med en mycket restriktiv prövning av alla utgifter ger föreliggande siffermaterial vid handen att många kommuner 1978 skulle behöva ytterligare inkomster utöver dem som kan väntas inflyta. Särskilt gäller detta om hänsyn tas till behovet att stärka den finansiella situationen inför de påfrestningar som kan förutses för de följande åren.

Mot denna bakgrund har överläggningar hållits mellan å ena sidan regeringen och å andra sidan Svenska kommunförbundet och Landsningsförbundet. Följande överenskommelser har därvid träffats.

1. För att begränsa behovet av utdebiteringshöjningar tillskjuter staten för 1978 ett belopp om 720 milj. kr. som ett generellt bidrag till kommunerna. Det totala beloppet fördelas med hälften vardera till landsingen och till primärkommunerna, beräknat per invånare, varvid landsingsfria primärkommuner räknas till bägge kategorier. Bidraget utgår fristående från övriga transaktioner mellan stat och kommun och utbetalas med en sjättedel av beloppet varannan månad under året.

2. Under denna förutsättning förbinder sig kommunförbunden att uppmana sina medlemmar att genomföra en mycket restriktiv prövning av alla utgifter i budgetarbetet och att göra en översyn av sina flerårsplaner. De utdebiteringsökningar som trots detta kan bli nödvändiga bör begränsas så långt möjligt.

3. Parterna är eniga om att inom ramen för den begränsade expansion som är möjlig för den kommunala sektorn måste det ske en mycket stark prioritering av barnomsorgen, äldrevården och långtidssjukvården.

4. Regeringen är medveten om att kommunernas möjligheter att hålla nere utdebiteringsökningarna påverkas av i vilken mån de kan få ta upp lån för finansiering av investeringar. Regeringen kommer därför att verka för att kommunerna, inom ramen för vad som är samhällsekonomiskt försvarbart, bereds rimligt utrymme på kreditmarknaden under 1977 och 1978.

5. Regeringen och kommunförbunden är ense om största återhållsamhet i sådana politiska beslut som föranleder ökade anspråk på kommunala utgifter. Regeringen kommer snarast att se över de bestämmelser

som reglerar statliga myndigheters utfärdande av normgivande riktlinjer, rekommendationer, vägledande informationer etc. för olika kommunala verksamheter i syfte att nå en begränsning av de kostnader som kan föranledas av dylika åtgärder.

6. Arbetet inom företagsskatteberedningen, 1972 års skatteutredning och 1976 års kommunalekonomiska utredning är inne i sitt slutskede och utredningarnas förslag skall framläggas i slutet av detta år. Parterna är ense om det angelägna i att en mer varaktig reglering av de ekonomiska relationerna mellan stat och kommun kan införas med början 1979 och att en effektivare kommunal skatteutjämning snarast bör uppnås.

7. Överenskommelsen gäller för statens del under förutsättning att riksdagen på regeringens förslag beslutar anslå nödvändiga medel.

Stockholm den 17 juni 1977

Det noterades att ett mindre antal kommuner med särskilda ekonomiska problem skall få extra skatteutjämningsbidrag för år 1978.

Det noterades att parterna är ense om att noga studera problemen rörande utbyggnaden av barnomsorg, äldreomsorg och långtidssjukvård och att de senare skall överläggas i dessa frågor.