

Finansutskottets betänkande

1989/90:FiU29

Den kommunala ekonomin (prop.
1989/90:100 bil. 9 och 1989/90:150)



1989/90
FiU29

Sammanfattning

I detta betänkande tillstyrker finansutskottet de förslag beträffande statsbidrag till och avgifter från kommunsektorn som regeringen framlagt i kompletteringspropositionen. Flertalet motioner som väckts aningen under den allmänna motionstiden eller med anledning av kompletteringspropositionen avstyrks av utskottet.

Utskottet slår fast att den kommunala volymutvecklingen måste begränsas till 1 %.

Förslagen i propositionen innebär att kommunerna tillförs 18,2 miljarder kronor i skatteutjämningsbidrag. I detta belopp ingår 230 milj.kr. för extra skatteutjämningsbidrag till kommuner med en besvärlig ekonomisk situation. Vänsterpartiet kommunisterna reserverar sig till förmån för ökade resurser till den kommunala sektorn.

Utskottet tillstyrker också att den allmänna skatteutjämningsavgiften höjs med 0,10 kr./skr. Antalet kommuner berörda av den särskilda skatteutjämningsavgiften ökar från 38 till 45. I reservationer från moderata samlingspartiet, folkpartiet, centerpartiet och miljöpartiet yrkas avslag helt eller delvis på propositionens förslag i denna del.

Vidare tillstyrks att kommunerna ges kompensation för den slopade kommunala företagsbeskattningen. Moderata samlingspartiet yrkar avslag på detta förslag.

Utskottet välkomnar den parlamentariska utredning som nu tillsätts för att se över kommunernas finansieringskällor m.m. Antalet specialdestinerade bidrag skall minska till förmån för ett mer allmänt stöd. Skatteutjämnningen skall ses över. Utredningen skall också lägga fram förslag som innebär att verksamheten kan finansieras inom ramen för en utdebitering på högst 30 kr./skr.

Utskottet tillstyrker också det kommunala skattestopp för åren 1991 och 1992 som regeringen föreslagit som en del i sitt ekonomisk-politiska handlingsprogram. Endast s.k. skatteväxling tillåts. Centerpartiet, vänsterpartiet kommunisterna och miljöpartiet de gröna reserverar sig mot skattestoppet.

Slutligen tillstyrker utskottet den metod att neutralisera skattereformens effekter som föreslagits i kompletteringspropositionen, nämligen en särskild avräkningskatt som tas ut på det totala skatteunderlaget (inkl. tillskott i form av skatteutjämningsbidrag). Utskottet föreslår ett

tillkännagivande till regeringen att korrigeringar kan bli nödvändiga för att uppnå den åsyftade kostnadsneutraliteten. Samtidigt tillstyrker utskottet att den tidigare kompensationen för avskaffad kommunal garantibesättning slopas. Därigenom neutraliseras det belopp om mellan 80 och 90 miljarder kronor som annars som en effekt av skattereformen skulle ha överförts från staten till kommunsektorn under åren 1990 t.o.m. 1995. Centerpartiet, vänsterpartiet kommunisterna och miljöpartiet de gröna har reserverat sig på denna punkt i olika delar.

På initiativ av utskottet sker en korrigering i lagen om avräknings-skatt för att få ett för samtliga kommuner — inkl. de landstingsfria — rättvist uttag.

Inledning

I detta betänkande behandlar utskottet

dels proposition 1989/90:100 bilaga 9 i vad avser litt. F. Bidrag och ersättningar till kommunerna,

dels proposition 1989/90:150 bilaga 4 i vad avser punkterna 3 och F 1,

dels de med anledning av proposition 1989/90:150 väckta motionerna

1989/90:Fi64 av Bengt Kindbom (c),

1989/90:Fi65 av Lars Werner m.fl. (vpk) i vad avser yrkandena 4—7,

1989/90:Fi66 av Carl Bildt m.fl. (m) i vad avser yrkande 15,

1989/90:Fi69 av Anne Wibble m.fl. (fp),

1989/90:Fi70 av Claes Roxbergh m.fl. (mp) i vad avser yrkandena 9—12,

1989/90:Fi74 av Olof Johansson m.fl. (c) i vad avser yrkandena 8—10,

dels de under allmänna motionstiden väckta motionerna

1989/90:Fi212 av Lars Werner m.fl. (vpk) i vad avser yrkandena 8—10,

1989/90:Fi213 av Olof Johansson m.fl. (c) i vad avser yrkande 7,

1989/90:Fi301 av Leif Olsson och Kenth Skårvik (fp),

1989/90:Fi302 av Mona Saint Cyr och Ewy Möller (m),

1989/90:Fi303 av Erling Bager m.fl. (fp),

1989/90:Fi304 av Margaretha af Ugglas m.fl. (m) i vad avser yrkandena 1—3,

1989/90:Fi305 av Marianne Stålberg m.fl. (s),

1989/90:Fi306 av Lars Tobisson m.fl. (m),

1989/90:Fi307 av Gunnar Björk m.fl. (c),

1989/90:Fi308 av Anne Wibble m.fl. (fp),

1989/90:Fi309 av Anders Castberger m.fl. (fp),

1989/90:Fi311 av Lars Tobisson m.fl. (m),

1989/90:Fi312 av Per-Ola Eriksson m.fl. (c),

1989/90:Fi515 av Lars Leijonborg (fp),

dels den med anledning av proposition 1989/90:65 om statliga lån till Göteborgs och Malmö kommuner väckta motionen

1989/90:Fi23 av Claes Roxbergh m.fl. (mp) i vad avser yrkande 4,

dels de med anledning av proposition 1989/90:114 om vissa ekonomisk-politiska åtgärder väckta motionerna

1989/90:Fi47 av Lars Werner m.fl. (vpk) i vad avser yrkande 4,

1989/90:Fi48 av Inger Schörling m.fl. (mp) i vad avser yrkande 23.

Skrivelser i ärendet har inkommit från Malmö kommun, Västerviks kommun och Stockholms stad.

Representanter för Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet samt företrädare för finansdepartementet har inför utskottet redovisat sina synpunkter i ärendet och överlämnat handlingar.

Utskottet har berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över det i bilaga 4 framlagda förslaget om tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt jämte de motioner som väckts med anledning härav. Yttrandet (1989/90:KU9y) återfinns i *bilaga 2* till detta betänkande.

Propositionernas förslag

I *proposition 100 bilaga 9* (finansdepartementet) har regeringen under litt. F Bidrag och ersättningar till kommunerna (s. 64–66) — efter föredragning av statsrådet Kjell-Olof Feldt —

dels föreslagit riksdagen att anta det i propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i lagen (1987:560) om skatteutjämningsavgift,

dels under punkt F 1 föreslagit riksdagen

1. att bemyndiga regeringen att utge extra skatteutjämningsbidrag för år 1991 i enlighet med vad som förordats i propositionen,

2. att till Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m.m. för budgetåret 1990/91 anvisa ett förslagsanslag på 18 240 000 000 kr.,

dels under punkt F 2 föreslagit riksdagen att till Bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen för budgetåret 1990/91 anvisa ett förslagsanslag på 879 172 000 kr.,

dels under punkt F 3 föreslagit riksdagen att till Bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala garantibeskattningen m.m. för budgetåret 1990/91 anvisa ett förslagsanslag på 925 246 000 kr.

I *proposition 150 bilaga 4* (finansdepartementet) har regeringen — efter föredragning av statsrådet Allan Larsson —

dels under punkt 3 Den kommunala ekonomin inför år 1991 föreslagit riksdagen

1. att anta det i propositionen framlagda förslaget till lag om tillfällig begränsning i kommuners rätt att ta ut skatt,

2. att anta det i propositionen framlagda förslaget till lag om avräkningsskatt,

3. att bidraget till kommuner och landstingskommuner med anledning av avskaffandet av den kommunala garantibeskattningen m.m. slopas,

dels under punkt 4 (mom. 4) föreslagit riksdagen att till Bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala garantibeskattningen m.m. för budgetåret 1990/91 anvisa ett förslagsanslag på 477 623 000 kr.

Propositionernas lagförslag återfinns i *bilaga 1* till betänkandet.

Motionsyrkandena

Inriktningen av den kommunala ekonomin

1989/90:Fi65 av Lars Werner m.fl. (vpk) vari yrkas

6. att riksdagen beslutar att som en engångsöverföring anslå 5 miljarder kronor till kommun och landsting för 1990 i enlighet med vad som i motionen anförts.

1989/90:Fi66 av Carl Bildt m.fl. (m) vari yrkas

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

1989/90:Fi69 av Anne Wibble m.fl. (fp) vari yrkas

1. att riksdagen godkänner de allmänna riktlinjer för den kommunala ekonomin som anförts i motionen,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om vikten av avreglering och slopade monopol,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om expansionstakten hos primärkommuner resp. landsting.

1989/90:Fi213 av Olof Johansson m.fl. (c) vari yrkas

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

1989/90:Fi304 av Margaretha af Ugglas m.fl. (m) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en ny inriktning beträffande de kommunala skatterna.

1989/90:Fi306 av Lars Tobisson m.fl. (m) vari yrkas

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

1989/90:Fi308 av Anne Wibble m.fl. (fp) vari yrkas

1. att riksdagen godkänner de allmänna riktlinjer för den kommunala ekonomin som redovisas i motionen.

1989/90:Fi47 av Lars Werner m.fl. (vpk) vari yrkas

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om nej till kommunalt skattestopp och nya resurser till kommunsektorn m.m.

1989/90:Fi48 av Inger Schörling m.fl. (mp) vari yrkas

23. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om det kommunala inkomstskattestoppet.

1989/90:Fi64 av Bengt Kindbom (c) vari yrkas att riksdagen beslutar att i förslag till lag om tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt anta två nya paragrafer med som motionärens förslag betecknade lydelse:

Motionärens förslag:

3 §. Föreskrifterna i 1 och 2 §§ skall inte tillämpas beträffande kyrklig samfällighet och däri ingående församlingar, om samfällighet bildas, ändras eller upplöses med stöd av bestämmelserna i 3 eller 5 kap. kyrkliga indelningslagen (1988:185).

4 §. Utan hinder av bestämmelserna i 1 och 2 §§ får, inom en pastoratssamfällighet där uppgifterna efter 1 januari 1989 omfördelats mellan församlingar och pastoratssamfällighet enligt föreskrifterna i 1 kap. 5 § församlingslagen (1988:180), skattesatserna omfördelas under förutsättning att det sammanlagda skatteuttaget för pastoratssamfälligheten och församlingar inte ökar. Vid tillämpning av denna paragraf äger 2 § andra stycket motsvarande tillämpning.

1989/90:Fi65 av Lars Werner m.fl. (vpk) vari yrkas

4. att riksdagen avslår regeringens förslag till lag om kommunalskattestopp i två år.

1989/90:Fi70 av Claes Roxbergh m.fl. (mp) vari yrkas

9. att riksdagen avslår förslaget om tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt.

1989/90:Fi74 av Olof Johansson m.fl. (c) vari yrkas

8. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om upptagande av förhandlingar mellan företrädare för staten och företrädare för primärkommuner och landsting i syfte bl.a. att undvika kommunala skattehöjningar,

9. att riksdagen avslår proposition 1989/90:150 såvitt avser lag om tillfällig begränsning i kommuners rätt att ta ut skatt.

1989/90:Fi304 av Margaretha af Ugglas m.fl. (m) vari yrkas

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om kommunalt skattestopp.

1989/90:Fi306 av Lars Tobisson m.fl. (m) vari yrkas

9. att riksdagen beslutar anta nedanstående

Förslag till Lag om begränsning i kommuns och landstingskommuns rätt att ta ut skatt för åren 1991 och 1992 m.m.

1989/90:FiU29

Härigenom föreskrivs följande:

1 §. Vid fastställande av skattesats för åren 1991 och 1992 får kommun eller landstingskommun ej överskrida den skattesats som kommunen eller landstingskommunen har bestämt för år 1990.

2 §. Om särskilda förhållanden i kommun eller landstingskommun påkallar det, får regeringen efter ansökan bevilja undantag från vad som sägs under 1 §. Ansökan inges till länsstyrelse för det år ansökan avser.

3 §. Högre skattesats än vad som är medgivet enligt 1 § får ej tillämpas vid debitering av kommunalskatt eller landstingsskatt för åren 1991 och 1992 enligt uppbördslagen (1953:272) eller vid utbetalning av sådan skatt för något av dessa år enligt lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns eller annan menighets utdebitering av skatt m.m. om ej regeringen beviljat undantag enligt 2 §.

Effekterna av skattereformen

1989/90:Fi65 av Lars Werner m.fl. (vpk) vari yrkas

5. att riksdagen avslår regeringens förslag till lag om avräkningsskatt.

1989/90:Fi69 av Anne Wibble m.fl. (fp) vari yrkas

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om möjlighet att korrigera i avräkningsskatten för tillkommande dynamiska effekter och om nya fakta framkommer.

1989/90:Fi70 av Claes Roxbergh m.fl. (mp) vari yrkas

10. att riksdagen avslår förslaget om en kommunal avräkningsskatt,

11. att riksdagen hos regeringen begär ett nytt förslag till neutralisering av skattereformens effekter för 1991 och 1992 med beaktande av de synpunkter som framförts i motionen,

12. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att formerna för neutralisering av skattereformens effekter för år 1993 och därefter bör utredas i enlighet med vad som föreslås i motionen av den utredning som skall föreslå nytt statsbidragssystem för kommunerna, m.m.

1989/90:Fi74 av Olof Johansson m.fl. (c) vari yrkas

10. att riksdagen med avslag på proposition 1989/90:150 i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om lag om avräkningsskatt såvitt avser skattesatserna för 1991 och förnyade beräkningar för de följande åren.

1989/90:Fi307 av Gunnar Björk m.fl. (c) vari yrkas

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om kostnadsneutralitet mellan staten och kommuner/landsting vid skattereformens genomförande.

1989/90:Fi65 av Lars Werner m.fl. (vpk) vari yrkas

7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om inriktningen av utredningen om statens bidrag till kommunerna.

1989/90:Fi212 av Lars Werner m.fl. (vpk) vari yrkas

8. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om inriktningen av utredningen om statens bidrag till kommunerna,

9. att riksdagen anslår 2 500 000 000 kr. till kommunsektorn för att förbättra kommunernas ekonomi i enlighet med vad som anförts i motionen,

10. att riksdagen beslutar att som en engångsöverföring anslå 5 miljarder kronor till kommuner och landsting i enlighet med vad i motionen anförts.

1989/90:Fi306 av Lars Tobisson m.fl. (m) vari yrkas

7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att sammanlagt 7 426 000 000 kr. som en teknisk övergångslösning skall innehållas av de medel som staten överför till kommunerna eller, för det fall moderata samlingspartiets skatteförslag inte vinner riksdagens bifall, 3 426 000 000 kr. i enlighet med vad som i motionen anförts.

1989/90:Fi308 av Anne Wibble m.fl. (fp) vari yrkas

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om statsbidragen till kommunerna.

1989/90:Fi515 av Lars Leijonborg (fp) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet och inriktningen av en kommunalekonomisk reform.

Skatteutjämningsystemet

1989/90:Fi304 av Margaretha af Ugglas m.fl. (m) vari yrkas

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

1989/90:Fi305 av Marianne Ståhlberg m.fl. (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att en översyn av det kommunala skatteutjämningsystemet skyndsamt bör tillsättas och att den bör omfatta även de specialdestinerade statsbidragen.

1989/90:Fi306 av Lars Tobisson m.fl. (m) vari yrkas

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om utformningen av ett framtida skattebidragssystem.

1989/90:Fi307 av Gunnar Björk m.fl. (c) vari yrkas

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

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om systemet för kommunal skatteutjämning.

Extra skatteutjämningsbidrag

1989/90:Fi301 av Leif Olsson och Kenth Skårvik (båda fp) vari — med hänvisning till vad som anförts i motion 1989/90:Jo708 — yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att ekonomiskt stöd inom ramen för skatteutjämningsystemet bör utgå till kommuner och berörda organ, som är drabbade av miljöförorenande påverkan varöver de rimligen ej råder.

1989/90:Fi303 av Erling Bager m.fl. (fp) vari — med hänvisning till vad som anförts i motion 1989/90:Jo742 — yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att ställa medel till förfogande inom ramen för de särskilda skatteutjämningsmedlen som bidrag till kustkommunernas kostnader för strandstädning.

1989/90:Fi306 av Lars Tobisson m.fl. (m) vari yrkas

8. att riksdagen bemyndigar regeringen att utge kompensation till kommuner och landstingskommuner för år 1991 i form av extra skatteutjämningsbidrag i enlighet med vad som i motionen anförts.

1989/90:Fi309 av Anders Castberger m.fl. (fp) vari — med hänvisning till vad som anförts i motion 1989/90:Jo818 — yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att ställa medel till förfogande inom ramen för de särskilda skatteutjämningsmedlen som bidrag till kustkommunernas kostnader för strandstädning.

1989/90:Fi312 av Per-Ola Eriksson m.fl. (c) vari — med hänvisning till vad som anförts i motion 1989/90:N359 — yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av skatteutjämning till kommuner för täckande av förluster uppkomna genom investeringar i energiproduktionsanläggningar baserade på biobränslen.

Inomregional skatteutjämning

1989/90:Fi311 av Lars Tobisson m.fl. (m) vari yrkas

3. att riksdagen hos regeringen begär förslag om avveckling av lag om skatteutjämning i Stockholms läns landstingskommun (SFS 1982:1070) i enlighet med vad som i motionen anförts.

Allmän skatteutjämningsavgift

1989/90:Fi306 av Lars Tobisson m.fl. (m) vari yrkas

3. att riksdagen beslutar avskaffa skatteutjämningsavgiften fr.o.m. 1991.

Särskild skatteutjämningsavgift

1989/90:FiU29

1989/90:Fi306 av Lars Tobisson m.fl. (m) vari yrkas

4. att riksdagen beslutar avskaffa den särskilda skatteutjämningsavgiften (den s.k. Robin Hood-skatten) fr.o.m. 1991.

1989/90:Fi311 av Lars Tobisson m.fl. (m) vari yrkas

2. att riksdagen beslutar avskaffa den särskilda skatteutjämningsavgiften (Robin Hood-skatten) fr.o.m. 1991.

Kompensation för slopad kommunal företagsbeskattning

1989/90:Fi306 av Lars Tobisson m.fl. (m) vari yrkas

5. att riksdagen avslår regeringens förslag att till Bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av kommunala företagsbeskattningen för budgetåret 1990/91 anvisa ett förslagsanslag av 879 172 000 kr.

Kompensation för slopad kommunal garantibeskattning

1989/90:Fi306 av Lars Tobisson m.fl. (m) vari yrkas

6. att riksdagen avslår regeringens förslag att till Bidrag till kommunerna med anledning av avskaffande av kommunala garantibeskattningen m.m. för budgetåret 1990/91 anvisa ett förslagsanslag av 925 246 000 kr.

Minskad regelstyrning m.m.

1989/90:Fi307 av Gunnar Björk m.fl. (c) vari yrkas

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ökad kommunal frihet.

1989/90:Fi308 av Anne Wibble m.fl. (fp) vari yrkas

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

Utvidgning av den kommunala beskattningsrätten

1989/90:Fi23 av Claes Roxbergh m.fl. (mp) vari yrkas

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att regeringen bör tillsätta en utredning för att utvidga kommunernas beskattningsrätt som ett led i att öka det kommunala självbestämmandet.

Överföring av uppgifter till kommunerna

1989/90:Fi307 av Gunnar Björk m.fl. (c) vari yrkas

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om kostnader för av staten beslutad tillkommande verksamhet i kommunsektorn.

1989/90:Fi302 av Mona Saint Cyr och Ewy Möller (båda m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om centrala beslut med kostnadsdrivande effekter på kommunerna och om behovet av såväl kostnadsanalyser som konsekvensbeskrivningar i regeringens propositioner.

Propositionerna

I *budgetpropositionen* understryks att möjligheterna att tillföra den offentliga sektorn ökade resurser är starkt begränsade. Kommuner och landsting kommer att beröras av flera stora förändringar, främst vad gäller skolan och äldreomsorgen. Samtidigt som kraven och förväntningarna på den kommunala sektorn kommer att vara betydande under de närmaste åren bör uppgifterna klaras inom ramen för ett oförändrat skatteuttag. Utrymme bör skapas genom omprioriteringar och genom att höja produktiviteten och effektiviteten. Regeringen återupprepar sitt krav på att volymökningen begränsas till 1 % per år för sektorn som helhet och hänvisar bl.a. till den begränsade tillgången på arbetskraft. Staten bör inte heller under de närmaste åren lägga några nya kostnadskrävande uppgifter på den kommunala sektorn, utan att samtidigt ge kommuner och landsting möjlighet att finansiera eventuella nya åtaganden med andra medel än höjda skatter.

I propositionen föreslås en höjning av den allmänna skatteutjämningsavgiften med 0,10 kr./skr. för år 1991. Avgiften tas ut för att neutralisera den automatiska ökningen av skatteutjämningsbidraget och kommer efter höjningen att uppgå till 0,79 kr./skr. för kommunerna och 0,56 kr./skr. för landstingen. I propositionen yrkas också under punkt F 1 ett förslagsanslag på 18,2 miljarder kronor i skatteutjämningsbidrag för kommunerna för budgetåret 1990/91. Vidare yrkas 879 milj.kr. som bidrag till kommunerna med anledning av avskaffande av den kommunala företagsbeskattningen (punkt F 2).

I *proposition 114* konstaterades att utsikterna försämrats för den svenska ekonomins utveckling i förhållande till vad som redovisades i finansplanen. Behovet är stort av en åtstramning av den svenska ekonomin. Löne- och prisökningarna måste dämpas. Det är väsentligt att skattereformen inte urholkas genom höjd utdebitering av kommunalskatt. För kommuner, landsting och församlingar föreslås därför att rätten att höja utdebiteringen tillfälligt begränsas.

Det konstateras i *kompleteringspropositionen* att den verksamhet som bedrivs i kommuner och landsting har en väsentlig betydelse för välfärden. Speciellt pekas på hälso- och sjukvården, omvårdnaden av äldre och handikappade, barnomsorgen och skolan. Den kommunala sektorns verksamhet kostar nu ca 300 miljarder kronor per år, vilket motsvarar ungefär en femtedel av BNP. Kommuner och landsting har över en miljon anställda. Sedan 1980 har antalet kommunalt anställda, omräknat till årsarbetare, ökat med 23 %.

Utrymmet för en fortsatt ökning av sektorns totala volym är nu mycket begränsat, anges i propositionen. Nödvändig utbyggnad av bl.a. barnomsorg och äldreomsorg måste finansieras med de resurser som frigörs genom omprövning, rationalisering och produktivitetsförbättring inom befintlig verksamhet. De statliga transfereringarna till den kommunala sektorn måste begränsas under de närmaste åren.

För att öka kommunernas förutsättningar att inom givna ramar bedriva en effektiv verksamhet erfordras bl.a. förändringar i kommunallagen samt i systemen för statsbidrag och skatteutjämning. Verksamheten skall kunna vara anpassad efter de enskilda kommunernas egna förutsättningar.

En *kommunalekonomisk utredning* med parlamentarisk sammansättning aviseras i kompletteringspropositionen och kommer att tillsättas (dir. 1990:20). Syftet är att göra en samlad översyn av kommunernas finansieringskällor. Specialdestinerade statsbidrag skall så långt möjligt ersättas med bidrag som fördelas efter generella principer där bl.a. olika behovskriterier spelar en stor roll. Avgifternas roll som styrinstrument och finansieringskälla skall analyseras. Även den nu föreslagna avräkningskatten skall utvärderas och alternativa metoder övervägas. Resultatet av utredningsarbetet bör enligt regeringen föreligga senast den 31 oktober 1991, och på grundval av resultatet bör mer långsiktiga åtgärder kunna vidtas. Samtidigt sker redan nu inom finansdepartementet en översyn av det nuvarande systemet med avräkning och utbetalning av kommunalskatt med två års eftersläpning. Syftet är att nå en mer direktverkande överföring till kommunerna.

Som en del i regeringens ekonomisk-politiska handlingsprogram föreslås i kompletteringspropositionen ett tillfälligt *kommunalt skattestopp* under åren 1991 och 1992. Skattestoppet syftar till att dämpa den offentliga konsumtionen och därmed bidra till att minska inflationstakten. Åtgärden sägs också vara nödvändig för att effekterna av skattereformen inte skall undergrävas genom kommunala skattehöjningar. Den kommunalekonomiska utredningen får bl.a. i uppdrag att redovisa en eller flera lösningar som innebär att kommunernas och landstingens verksamhet kan finansieras inom ramen för en total kommunal utdebitering (exkl. församlingsskatt) på högst 30 kr./skr. Dessa förslag kan träda i kraft tidigast år 1993. Under åren 1991 och 1992 får ingen höjning av skatten över 1990 års nivå vidtas. Endast s.k. skatteväxling får ske — skatteförskjutningar i samband med att uppgifter omfördelas.

För att neutralisera effekterna av skattereformen föreslås i kompletteringspropositionen en s.k. *avräkningskatt* uppgående år 1991 till 0,64 kr./skr. för kommunerna och 0,34 kr./skr. för landstingen. Skattesatsen varierar upp till 1,90 kr./skr. för kommunerna under den närmaste femårsperioden och upp till 1,35 kr./skr. för landstingen. Beloppet beräknas på kommunernas totala skatteunderlag, dvs. inkl. tillskott enligt lagen om skatteutjämningsbidrag. Den samlade effekten av *skattereformen* skulle — om ingen åtgärd vidtas — enligt propositionen innebära en överföring från stat till kommun på ca 8,3 miljarder kronor år 1991. För år 1992 skulle motsvarande summa vara 15,5

miljarder kronor och för år 1993 vara 22,9 miljarder kronor. Totalt under perioden 1990—1995 rör det sig om en överföring i storleksordningen 80—90 miljarder kronor.

Dessutom föreslås i kompletteringspropositionen att det nuvarande bidraget med anledning av avskaffandet av den kommunala garantibeskattningen slopas fr.o.m. år 1991. Bidraget uppgår till 925 milj.kr. för innevarande budgetår. Summan skall — för att minska rundgången av medel mellan stat och kommunsektor — utnyttjas för att neutralisera effekterna av skattereformen.

Skattereformens effekter på förhållandet mellan stat och kommunsektor grundar sig på flera komponenter. En är de stora förändringar som genomförs i inkomstbeskattningen. Genom en ökning av det kommunala skatteunderlaget kommer skatteinkomsterna att öka. Detta hänför sig bl.a. till att reseersättningar blir skattepliktig förmån, att vissa traktamenten blir skattepliktiga och att beskattningen av bilförmåner skärps. Därtill kommer beskattning av måltidssubventioner och försäkringsförmåner. Samtidigt höjs det kommunala grundavdraget vid låga inkomster. Beskattning av inkomst av kapital blir helt statlig. Effekten kommer på grund av avräkningssystemet med kommunalskatt att slå igenom först 1992 för 1990 års reform och 1993 för 1991 års reform. En annan del i beräkningen grundas på förändringarna av mervärdeskattesystemet. Basen för mervärdeskatten breddas, och detta betyder ökade kostnader för kommuner och landsting. Samtidigt ändras reglerna så att avdrag får göras av kommunerna för ingående moms från år 1991. Nettot av ingående minus utgående moms kommer att återbetalas till kommunerna, och dessas utgifter kommer att minska tämligen kraftigt jämfört med i dag. Samtidigt ökar kommunernas utgifter genom förbättrade regler för KBT och för bostadsbidrag till barnfamiljer.

Effekterna av skattereformen kommer att följas upp. I denna uppföljning ingår även effekterna för enskilda kommuner och landsting. Vad gäller skattereformens effekter för de kyrkliga kommunerna aviserar regeringen att den återkommer i budgetpropositionen 1991.

Motionerna

Moderata samlingspartiet

I *motion Fi306* (m) yrkande 1 presenteras övergripande synpunkter på den kommunala ekonomin. Huvudproblemet med den offentliga sektorn är enligt motionärerna att den är alltför stor. Den kommunala konsumtionen har under åtskilliga år ökat betydligt mer än vad som är förenligt med en balanserad utveckling av samhällsekonomin. Utgiftsexpansionen sker också parallellt med en dålig produktivitetsutveckling i de av kommuner och landsting dominerade sektorerna. Genom

en god förvaltning och omprioritering skulle en ökad kommunal service kunna ges inom en oförändrad totalram realt sett, vilket förespråkas av motionärerna.

En minskad statlig styrning framhålls som väsentlig. Det framhålls också att om de kommunala monopolen bryts kan privata alternativ och entreprenader införas, varigenom konkurrens och välfärd ökar och effektivitetsvinster kan göras.

Samtidigt som statsfinanserna förbättrats har den kommunala sektorns ekonomiska ställning successivt försvagats. Den kommunala sektorns finansiella sparande uppvisar ett underskott, och det finansiella underskottet växer. I viss mån anser motionärerna det vara befogat att tala om ombytta roller i statens och kommunsektorns finansiella situation nu jämfört med de tidigare åren på 1980-talet. Kraftfulla åtgärder från statsmakternas sida behövs. Motionärerna föreslår att ett kommunalt skattestopp införs fr.o.m. 1991. Samtidigt bör man utreda den lämpliga konstruktionen av ett skattetak, som kan avlösa skattestoppet. Efter den skattereform som nu genomförs måste tyngdpunkten ligga på en fortsatt sänkning av kommunalskatterna, anför det i motionen.

Motionärerna föreslår att flertalet specialdestinerade statsbidrag till kommuner och landsting omvandlas till ett allmänt kommunalt bidrag, som fördelas mellan kommunerna på ett med de specialdestinerade statsbidragen ekonomiskt likvärdigt sätt. Neddragningar av det statliga stödet till kommuner och landsting kan sedan ske över detta allmänna bidrag. Samtidigt skall bestämmelser och detaljregleringar kopplade till statsbidragen avvecklas.

Förutsatt att moderata samlingspartiets förslag till skattereform vinner riksdagens bifall föreslår motionärerna därför att statens transfereeringar till kommunsektorn minskas med fyra miljarder kronor för år 1991. Detta bör ske genom en minskning av det föreslagna "klumpbidraget" till kommunerna.

Av budgettekniska skäl föreslås i motionen ingen minskning av de specialdestinerade statsbidrag som kan bli aktuella att ingå i det allmänna "klumpbidraget". Däremot anser motionärerna att såväl den allmänna som den särskilda skatteutjämningsavgiften (den s.k. Robin Hood-skatten) skall avskaffas fr.o.m. 1991, vilket förutses kompenseras genom motsvarande neddragning av det allmänna bidraget. Budgetåret 1990/91 bör i stället regeringen enligt motionärerna innehålla motsvarande summa av de andra medel som skall överföras till kommunerna. Detta bör göras så att för resp. kommun dras i princip av en summa som är proportionell i förhållande till summan av utgående specialdestinerade statsbidrag, föreslår motionärerna.

Även i *motion Fi304* (m) yrkande 1 framhålls kommunalskatternas betydelse. Den är den största utgiften efter mat och bostad för låg- och medelinkomsttagare, skriver motionärerna. Om staten skulle låta kommunerna behålla sina skatteintäkter så skulle många problem kunna lösas. Det faktum att staten i dag drar in pengar från vissa kommuner med ena handen för att sedan något slumpartat dela ut dem med den andra innebär endast en ökad rundgång och slöseri med resurser. Det

är absolut nödvändigt att införa ett kommunalt skattestopp. Samtidigt måste skatteutjämningsystemet reformeras så att det medverkar till att hålla nere kommunalskatterna. Nivån på kommunalskatten skall vara ett utslag av den kommunala självstyrelsen och av vilka avvägningar som kommunens invånare gör mellan offentlig och privat verksamhet, framhålls i motionen.

I *motion Fi66* (m) yrkande 15, väckt i anledning av proposition 150, sammanfattas de under allmänna motionstiden framförda synpunkterna på den kommunala ekonomin. Motionärerna påpekar att läget snabbt ytterligare försämrats. En viktig orsak till detta är den under mellantiden avslutade lönerörelsen. Det av regeringen uppställda målet om en enprocentig volymutveckling bör ersättas av en nolltillväxt inom kommunsektorn. Samtidigt måste produktiviteten öka.

Förutsatt att moderata samlingspartiets förslag till skattereform vinner riksdagens bifall bör, enligt motionärerna, statens transfereringar till kommunsektorn minska med 4 miljarder kronor. Detta bör ske via det av moderata samlingspartiet föreslagna "klumpbidraget" till kommunerna.

Folkpartiet

I *motion Fi308* (fp) yrkande 1, väckt under allmänna motionstiden, anförs att kommunsektorns ökningstakt under hela decenniet överstigit den av riksdagen fastställda, som är ca 1 % per år. Ökningstakten har varit snabbare än vad som krävs med utgångspunkt i s.k. baskalkyler, dvs. i stort sett oförändrad standard per invånare i relevant ålder.

Om kommunerna skall kunna tillgodose efterfrågan på sociala tjänster — barnomsorg, sjukvård, utbildning m.m. — i den omfattning motionärerna bedömer önskvärd inom ramen för en volymökning på ca 1 % och utan skattehöjningar kommer väsentliga förändringar i förutsättningarna att krävas. En viktig sådan förändring är en dämpning av pris- och löneökningstakten. Därutöver krävs både en inre och en yttre reformation. Med bevarade offentliga monopol kommer man inte att klara utvecklingen av den sociala välfärden. Det finns också ett betydande utrymme för effektivitetshöjningar, skriver motionärerna.

Motionärerna anser vidare att statsbidragen till kommunsektorn måste göras mer generella och pekar på utvecklingen i bl.a. Danmark och Norge. I avvaktan på resultatet av den nya kommunalekonomiska utredningen accepterar motionärerna den i budgetpropositionen föreslagna höjningen av skatteutjämningsavgiften. Däremot vill motionärerna avskaffa den s.k. Robin Hood-skatten.

För att skattereformens syfte skall uppnås är det väsentligt både att spännvidden i kommunalskatt reduceras och att den genomsnittliga nivån inte höjs utan snarare sänks till 30 %. Motionärerna anser att extraordinära insatser måste övervägas för att reformens effekter inte skall förstöras och föreslår ett temporärt kommunalt skattestopp.

Detta bör kompletteras med att nya uppgifter från staten inte skall åläggas kommunerna utan att medel också tillförs. Det gäller inte minst för storstadskommunerna som befinner sig i en besvärlig ekonomisk situation.

I *motion Fi69* (fp) (yrkandena 1–3), väckt med anledning av proposition 150, understryks att det ekonomiska läget i kommunsektorn är mycket bekymmersamt. Vikten av förändring betonas. De offentliga monopolen måste brytas och verksamheten avregleras. Genom konkurrens i produktionen av de sociala tjänsterna skulle stora ekonomiska vinster kunna uppnås. Motionärerna påpekar att tjänsterna i allt väsentligt bör vara solidariskt finansierade men att produktionen bör ske i konkurrens och i olika verksamhetsformer. Regeringen motarbetar konkurrens, men sätter trots allt upp ett mål för produktivitetsökningen i kommunsektorn på ca 2 %. Hur detta mål skall uppnås framgår inte, menar motionärerna.

Volymökningen inom kommunsektorn måste enligt motionärerna begränsas till 1 %, och kommunala skattehöjningar måste undvikas. Det är dock inte rimligt att, som regeringen föreslår, acceptera en ökning av volymen med 2 % inom den primärkommunala sektorn och endast 1 % inom den landstingskommunala. Sjukvården måste i stället tillhöra det som prioriteras inom kommunsektorn.

Centerpartiet

I centerpartiets ekonomisk-politiska *motion Fi213* (c) från allmänna motionstiden erinrar motionärerna om att de på senare år krävt att den kommunala skatteutjämningen skulle utredas i samband med de stora skatteutredningarna. Så har dess värre inte blivit fallet. Den utredning som nu aviseras hälsas dock med tillfredsställelse. Motionärerna konstaterar också att den kommunala konsumtionen under det senaste decenniet vuxit med en genomsnittlig årstakt om ca 2 %. Ökningstakten har till stor del orsakats av statliga direktiv och pålagor och i allt väsentligt skett till priset av kommunernas och landstingens rörelsekapital. Regeringen har enligt motionärerna urholkat statsbidragen. Kommuner och landsting är nu nödsakade att betala hela sin ökningstakt via skattehöjningar. Redan nu finns stora skillnader i utdebitering. Skattereformen betyder att den kommunala inkomstskatten får större betydelse relativt sett, vilket belyser vikten av att skapa en god utjämning mellan kommunerna. Vid oförändrade förutsättningar finns risk för skattehöjningar under 1990-talet i storleksordningen 4 kr./skr.

I *motion Fi74*, väckt med anledning av proposition 150, framförs på nytt dessa synpunkter.

Vänsterpartiet kommunisterna

I *motion Fi65* (vpk), väckt med anledning av proposition 150, pekar motionärerna på att krisen kommer att förvärras inom vård, omsorg, skola, kultur och annan nödvändig service om inte ytterligare resurser ställs till kommunsektorns förfogande. Motionärerna motsätter sig re-

geringens uppfattning att de statliga transfereringarna måste minska. Kommunerna kan inte klara sina nödvändiga uppgifter utan resurstillskott, och människors behov av kommunernas tjänster ökar.

Motionärerna föreslår därför att ett engångsbelopp på 5 miljarder kronor överförs till kommunsektorn redan år 1990. Därefter bör kommunerna bl.a. få behålla sin del av effekterna av skattereformen. Någon överföring för att neutralisera effekterna mellan stat och kommunsektorn bör inte ske.

Den kommunal-ekonomiska utredning som nu tillsatts bör, enligt motionärerna, lägga fram förslag som säkerställer de specialdestinerade statsbidragens ställning. Dessa har en viktig funktion i och med att de kompenseras för utbyggnaden av viktiga sociala tjänster.

Miljöpartiet

Miljöpartiet de gröna tar bl.a. i sin *motion Fi48*, väckt med anledning av proposition 114 om vissa ekonomisk-politiska åtgärder, upp vissa kommunala frågor. Här understryks den kommunala beskattningsrättens betydelse och vikten av det kommunala självbestämmandet. Kommunala inkomstskattestopp bör t.ex. användas bara om andra möjligheter öppnas för kommunerna att finansiera viktiga investeringar i infrastruktur, social service m.m. och bara om det finns garantier för en låg löneutveckling.

Utskottet

Inriktningen av den kommunala ekonomin

Av den långtidsbudget som redovisas i kompletteringspropositionen framgår att den kommunala konsumtionen med hänsyn tagen till befolkningsförändringar och redan fattade beslut och gjorda åtaganden beräknas öka med 1,6 % reallt varje år under långtidsbudgetperioden 1990/91–1994/95. Det är en något lägre ökningstakt än genomsnittet för 1980-talet. Med detta antagande fortsätter dock den kommunala sektorns finansiella sparande att kraftigt försämrats. Sedan 1985 har den kommunala sektorn redovisat ett negativt finansiellt sparande, dvs. skillnad mellan inkomster och utgifter. Underskottet beräknades i budgetpropositionen uppgå till ca 14 miljarder kronor år 1990. I kompletteringspropositionen redovisas reviderade kalkyler som visar ett finansiellt sparandeunderskott på över 20 miljarder kronor.

Det framgår av långtidsbudgeten att kraven på kommunerna kommer att öka. Framför allt gäller detta utbyggnaden av barnomsorgen, äldreomsorgen och uppgifter på skolans område. Kommunalskatten är den största enskilda inkomstkällan för kommunerna. Den svarar för ca 60 % av inkomsterna. Statsbidrag och transfereringar från sjukförsäkringssektorn svarade för ca 25 % och övriga inkomster, bl.a. avgifter, för drygt 10 %. Efter att ha hållits på en tämligen oförändrad nivå har kommunalskatterna de senaste åren stigit, och fortsatta höjningar kan

inte uteslutas. Som nämnts är andra finansieringskällor svårtillgängliga. Så är t.ex. den kommunala sektorns rörelsekapital nu i stort sett förbrukat och kan inte längre användas som finansieringskälla.

Statens transfereringar till kommunerna beräknas enligt långtidsbudgeten öka med i genomsnitt 1,9 % under femårsperioden 1990/91—1994/95. Detta skall jämföras med att transfereringarna minskade med samma summa, alltså -1,9 % under föregående femårsperiod 1983/84—1988/89. Framför allt är det skatteutjämningsbidraget och bidraget till barnomsorgen som växer. Ökningen av skatteutjämningsbidraget motsvaras dock helt av en höjd skatteutjämningsavgift.

Den allmänna kommunalekonomiska situationen präglas således av expansion enligt de bedömningar som görs i långtidsbudgeten. Genom det avräkningssystem för kommunalskatten som tillämpas är läget för de närmaste två åren något ljusare än för perioden därefter. Redan 1990 och 1991 kommer dock svåra konsekvenser att bli synliga på grund av de löneavtal som ingicks under 1989.

Utskottet erinrar om de uttalanden som gjordes i april i år (1989/90:FiU20). Utskottet ställde sig där bakom de förslag till åtstramningsåtgärder som regeringen presenterade. En neddragning av tillväxten i den kommunala konsumtionen är en viktig del av en sådan åtstramning. Andra inslag är åtgärderna för att förbättra produktiviteten i den offentliga sektorn.

En utveckling enligt den framskrivning som görs i långtidsbudgeten är enligt utskottets mening inte förenlig med en balanserad utveckling av samhällsekonomin. Finansutskottet anser att den kommunala konsumtionen i likhet med vad som sägs i propositionen inte bör öka med mer än 1 % per år under de närmaste åren. Någon kraftig förstärkning av kommunsektorns resurser, såsom föreslås i motion Fi65 yrkande 6, är inte samhällsekonomiskt försvarbar. Yrkandet avslås.

Centerpartiet avstår i sina motioner från att ange några riktlinjer för den kommunala ekonomin. Centerpartiet framför ett viktigt krav för den kommunala sektorn, nämligen att skatteutjämningsystemet skall ses över. Så kommer nu att ske. Motionärernas krav är därmed tillgodosett varför motion Fi213 yrkande 7 avstyrks av utskottet.

Mot bakgrund av de stora behov som föreligger inom kommunsektorn såväl inom barnomsorgsutbyggnaden hos primärkommunerna som inom sjukvården för landstingen ser utskottet det inte som möjligt att hålla tillbaka den kommunala verksamheten så att den skulle vara totalt sett oförändrad för åren 1990 och 1991 som föreslås i motion Fi66. Löneavtalen för 1989 och 1990 kommer i kombination med ett kommunalt skattestopp att ställa utomordentligt stora krav på den kommunala verksamheten. Utskottet delar emellertid bedömningen som görs i propositionen att en viss produktivitetsökning bör vara möjlig och att därför visst, om än begränsat, utrymme finns för konsumtionstillväxt. Utskottet avvisar således de krav som ligger till grund för motionerna Fi66 yrkande 15, Fi304 yrkande 1 och Fi306 yrkande 1.

Även i motion Fi69 (fp) gör man bedömningen att volymökningen i kommunsektorn måste begränsas till 1 %. Motionärerna framhåller

därvid att sjukvården och därmed landstingen måste tillåtas expandera i rimlig takt, vilket enligt motionärerna innebär att primärkommuner och landsting skall tillåtas expandera i samma takt.

I det material som ligger till grund för regeringens ställningstagande i propositionen ingår beräkningar som visar vilken tillväxt som krävs för att befolkningen i olika åldrar skall få lika mycket vård, omsorg, utbildning etc. som år 1988 samt för att utbyggnaden av barnomsorgen skall kunna fullföljas. Med dessa förutsättningar blir totala volymökningen nästan 3 % per år 1990—1991. För primärkommunerna ligger ökningen på närmare 4 % medan den för landstingen ligger på drygt 1 %. En sådan utveckling av den totala konsumtionen är som utskottet framhållit inte förenlig med oförändrad kommunal utdebitering och samhällsekonomisk balans. Utskottet förutsätter därför att en anpassning måste ske.

Det innebär att framför allt stora krav ställs på den primärkommunala verksamheten att anpassa sig till en lägre expansionstakt. Utskottet tolkar därför inte materialet så att utrymmet för en expansion inom sjukvården och landstingen skulle vara väsentligt sämre än för primärkommuner. Något tillkännagivande om tillväxtens fördelning på primärkommuner och landsting anser inte utskottet motiverat och avstyrker därmed motionerna Fi69 yrkandena 1 och 3 samt Fi308 yrkande 1.

I samma motion, Fi69, krävs vidare en avreglering och avmonopolisering av den kommunala sektorn. Motionärerna anser att detta är en förutsättning för att kunna uppnå högre effektivitet i produktionen av de sociala tjänsterna. Det skulle också skapa en fördjupad välfärd för enskilda människor genom att en reell valfrihet skulle uppkomma.

Utskottet anser att ett betydelsefullt steg tas i denna riktning genom den översyn av de specialdestinerade bidragen som kommer att genomföras av den statsbidragsutredning som nu tillsätts. Genom att utforma mer generella bidrag utan bindande regler ges kommunerna en större frihet att disponera sina resurser och därmed välja inriktning av verksamheten.

Utskottet avstyrker med det anförda motion Fi69 yrkande 2.

De tidigare under året beslutade åtstramningsåtgärderna och de i kompletteringspropositionen föreslagna riktlinjerna för kommunsektorn, bl.a. det tillfälliga förbudet att höja kommunalskatterna, anser utskottet väl svara mot den strävan till god ekonomisk utveckling som utskottet finner nödvändig. Utskottet ställer sig därmed bakom den allmänna inriktning som beskrivs i propositionen.

Kommunalt skattestopp

I kompletteringspropositionen läggs som en del i regeringens ekonomisk-politiska handlingsprogram fram förslag om ett tillfälligt kommunalt skattestopp under åren 1991 och 1992. Under tiden för det kommunala skattestoppet sker en samlad översyn av hela systemet för statsbidrag och kommunernas finansiering i övrigt. Detta sker i den

nämnda parlamentariska utredning som förväntas lägga fram sitt förslag hösten 1991 så att ett genomförande kan påbörjas från år 1993, då skattestoppet upphör.

Lagrådet har granskat regeringens förslag till kommunalt skattestopp. Lagrådet betonade att det endast var som en temporär åtgärd som skattestoppet kunde accepteras. Som ett resultat av lagrådets granskning togs regeringens möjlighet till dispensgivning bort, eftersom detta ansågs ha normgivande karaktär. I stället föreslås nu endast s.k. skatteväxling kunna ske, dvs. skattejämkning i samband med att arbetsuppgifter skiftas mellan olika huvudmän.

Den utredning som nu tillsätts har bland sina uppgifter att redovisa en eller flera lösningar som innebär att kommunernas och landstingens verksamhet kan finansieras inom ramen för en total kommunal utdebitering (exkl. församlingsskatt) på högst 30 kr./skr.

I detta sammanhang behandlas två motioner väckta i anledning av proposition 114 om vissa ekonomisk-politiska åtgärder och två motioner väckta under allmänna motionstiden. Vidare behandlas fyra motioner väckta med anledning av proposition 150.

I *motion Fi47* (vpk) yrkande 4 betonas att det behövs en broms på kommunalskatterna, men att detta förutsätter att riksdagen anslår ett ekonomiskt stödpaket till kommunsektorn.

I *motion Fi48* (mp) yrkande 23 understryks den kommunala beskattningsrätten som utomordentligt viktig. Kommunala inkomstskattestopp bör tillämpas bara tillfälligt. För ett kommunalt skattestopp år 1991 ställer motionärerna som villkor dels att andra möjligheter öppnas för kommunerna att finansiera viktiga investeringar i infrastruktur, social service m.m., dels att det finns garantier för en låg löneutveckling detta år.

I *motion Fi304* (m) yrkande 3 föreslås ett kommunalt skattestopp. Motivet är behovet av sänkta i stället för höjda kommunalskatter.

I *motion Fi306* (m) yrkande 9 framläggs ett förslag till lag om begränsning i kommuns och landstingskommuns rätt att ta ut skatt för åren 1991 och 1992 m.m.

I *motion Fi308* (fp) förordas att ett kommunalt skattestopp införs.

I anslutning till kompletteringspropositionen har fyra motioner väckts.

I *motion Fi74* (c) yrkandena 8 och 9 yrkas avslag på regeringens förslag till tillfälligt kommunalt skattestopp. Förslaget anses av motionärerna som grundlagsstridigt. Förslaget bör granskas av konstitutionsutskottet. Man kan dessutom, enligt motionärerna, ifrågasätta hur pass effektivt ett kommunalskattestopp blir. Kommunerna har exempelvis möjlighet att i stället höja sina avgifter. Slutligen är risken stor att skattehöjningarna blir stora då stoppet en gång upphör, menar motionärerna och pekar på erfarenheter som vunnits i samband med prisstopp, hyresstopp m.m.

I stället föreslås att överläggningar tas upp med de båda kommunförbunden. Sådana överläggningar i syfte att motverka skattehöjningar har tidigare tillämpats med framgång, menar motionärerna som yrkar att vad som i motionen anförts i denna del skall ges regeringen till känna.

I *motion Fi65* (vpk) yrkande 4 yrkas också avslag på lagförslaget om kommunalt skattestopp. Kommunerna bör tillföras mer resurser för att de skall kunna fullfölja sina viktiga åligganden.

Miljöpartiet de gröna yrkar i *motion Fi70* yrkande 9 av principiella skäl avslag på förslaget om skattestopp för kommuner och landsting. Motionärerna finner det speciellt märkligt att förslaget presenteras samtidigt som förslag till en ny kommunallag presenteras, vars syfte är att stärka den kommunala självstyrelsen och demokratin.

I *motion Fi64* av Bengt Kindbom (c) framförs ett konkret ändringsförslag i den av regeringen föreslagna lagen. Motionären hävdar att kyrkliga kommuner/pastorat/församlingar skall undantas från stoppet i samband med att de bildas, ändras eller upplöses eller då uppgifter omfördelas.

Utskottet har vid flera tidigare tillfällen behandlat frågan om ett kommunalt skattestopp, senast våren 1989 (1988/89:FiU29, rskr. 326). Sedan denna behandling har dock den konstitutionella sidan av ett stopp utretts ytterligare genom den granskning som lagrådet gjort.

Finansutskottet har berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig i det ärende som nu föreligger. Konstitutionsutskottet har i yttrande (1989/90:KU9y) den 18 maj uttalat bl.a. följande:

Lagrådet har i sitt yttrande framhållit att ingripanden i den kommunala beskattningsrätten av aktuellt slag måste användas med stor urskillning och varsamhet. Frågan om hur långtgående sådana ingripanden får göras måste enligt lagrådet bedömas med hänsyn till arten och omfattningen av inskränkningarna och till den tid under vilken de skall gälla. Inom vissa ramar blir emellertid gränsdragningen enligt lagrådet en politisk fråga snarare än en rättslig.

Som framgått av det föregående är det konstitutionella utrymmet för lagstiftning om kommunalt skattetak begränsat. Vid en samlad bedömning av syftena med det nu aktuella förslaget, som har samband med den planerade skattereformen och de bedömningar som regeringen gjort av det ekonomiska läget i stort, har utskottet funnit att den tillfälliga begränsning av kommunernas rätt att bestämma sina skattesatser som föreslås i propositionen kan godtas från konstitutionell synpunkt.

Sedan de konstitutionella förutsättningarna har klarlagts ytterligare anser finansutskottet mot bakgrund av den nuvarande kommunalekonomiska situationen att ett temporärt skattestopp nu bör accepteras. Bakgrunden är flerfaldig. Den finansiella situationen är den att kommunernas rörelsekapital till stor del redan utnyttjats. Det läge som ingångna löneavtal skapat medför en hård press på kommunernas budget. Samtidigt får kommunalskatten efter skattereformens genomförande en allt större relativ betydelse. Skattereformens fördelar får inte äventyras av en höjd utdebiteringsnivå i kommunerna.

Den utredning som nu tillsätts skall enligt direktiven studera mer långsiktiga lösningar för att tillfredsställa kommunernas behov av resurser i samklang med en god samhällsekonomisk utveckling.

Utskottet vill kraftigt understryka vikten av att den kommunala beskattningsrätten i sig inte ifrågasätts. Denna grundlagsenliga rättighet måste vara utgångspunkten även för framtida lösningar.

Utskottet tillstyrker att ett tillfälligt skattestopp införs. Detta förordas även i motionerna Fi304 och Fi306. Det lagförslag som presenteras i motion Fi306 ger emellertid regeringen möjlighet att lämna dispens från kravet om oförändrad skatt. Denna dispensmöjlighet som återfanns också i det ursprungliga regeringsförslaget har som framgått kritiserats av lagrådet. Utskottet anser därför att motionärernas lagförslag bör avvisas.

Utskottet tillstyrker således propositionens förslag om lag om tillfälligt skattestopp och avstyrker motion Fi74 yrkande 9. Med detta ställningstagande tillgodoses även de bakomliggande kraven i motionerna Fi304 yrkande 3 och Fi306 yrkande 9. Utskottet har inte uppfattningen att nya överläggningar med kommunförbunden nu skulle lösa kommunsektorns ekonomiska problem. De höjningar av kommunalskatten som skett under åren 1989 och 1990 kan tas som intäkt härifrån. Utskottet avstyrker därför motion Fi74 yrkande 8.

Vad gäller motionerna Fi47 yrkande 4 och Fi65 yrkande 4 vill utskottet framhålla att någon ökning av transfereringarna till kommunsektorn på det sätt som föreslås i motionen inte är aktuell. Detta skulle öka den samhällsekonomiska obalansen.

Motionerna Fi48 yrkande 23 och Fi70 yrkande 9 avstyrks eftersom även dessa ställer krav på ökade resurser till kommunsektorn som helhet.

Vad gäller det förslag till undantag som framförs i motion Fi64 vill utskottet anföra följande.

Lagen om tillfällig begränsning att ta ut skatt omarbetades efter det att lagrådet behandlat förslaget. Den i motion Fi64 föreslagna möjligheten till *skatteväxling* i samband med att kyrkliga samfund bildas, ändras eller upplöses är redan tillgodosedd i den av regeringen nu föreslagna lagtexten. Enligt lagförslaget 2 § så krävs för s.k. skatteväxling att arbetsuppgifter omfördelats. Denna möjlighet skall också föreligga för omfördelning av uppgifter som skett före det att lagen trätt i kraft den 1 juli 1990. Att helt undanta den kyrkliga kommunsektorn från skattestoppet under åren 1991 och 1992 kan utskottet däremot inte finna förenligt med det ekonomiska läget eller med de krav på produktivitetsförbättringar för sektorn som helhet vilka föreslås.

Utskottet avstyrker därför motion Fi64.

Effekterna av skattereformen.

I kompletteringspropositionen och den reviderade finansplanen slås fast att skattereformen skall ge ett balanserat budgetmässigt utfall i förhållandet mellan staten och kommunerna. Skatteutredningarna förutsatte att så skulle bli fallet. I proposition 1989/90:50 (1989/90:SkU10, FiU2y, rskr. 96) togs första steget i skattereformen. Med proposition 1989/90:110 om reformerad inkomst- och företagsbeskattning och proposition 1989/90:111 om reformerad mervärdebeskattning tas andra steget.

I kompletteringspropositionen föreslås en särskild avräkningsskatt som skall beräknas på kommunernas totala skatteunderlag, dvs. inkl.

tillskott enligt lagen om skatteutjämningsbidrag. Skatten skall under år 1991 utgå med 0,64 kr./skr. för kommuner och 0,34 kr./skr. för landsting. Skattesatsen varierar därefter för varje år för att på detta sätt återföra det av regeringen beräknade belopp som hänförs till skattereformen och dess verkningar. För 1991 är detta belopp beräknat till drygt 8 miljarder kronor. Beloppet blir som störst år 1993 då det beräknats till nästan 23 miljarder kronor. Totalt under den sexårsperiod som analyserats är det en summa i storleksordningen 80–90 miljarder kronor som skall överföras från kommunsektorn till staten.

I propositionen sammanfattas effekterna i nedanstående tabell:

Tabell. Utfall av skattereformen för kommuner och landsting (miljarder kronor i 1991 års löne- och prisnivå). Kompletteringspropositionen.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
1. Breddad moms	-0,9	-5	-5	-5	-5	-5
2. Avdrag ingående moms	0	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8
3. Inkomstbeskattning -90	0	0	3,6	3,6	3,6	3,6
"			3,6	3,6		
4. Inkomstbeskattning -91	0	0	0	3,7	4,7	5,7
"				3,7	4,7	1,9
5. KBT	0	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7
6. Ökade bostadsbidrag		-0,8	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8
Summa 1-4	-0,9	9,8	17,0	24,4	22,8	21,1
Summa 1-6	-0,9	8,3	15,5	22,9	21,3	19,6

- försämrar den ekonomiska situationen för kommuner och landsting
+ förbättrar den ekonomiska situationen för kommuner och landsting

Frågan om kostnadsneutralitet mellan stat och kommunsektor har berörts i några motioner utan att särskilda yrkanden i frågan förts fram.

Moderata samlingspartiet framhåller i sin kommunalekonomiska *motion Fi306* att skattereformen bör vara budgetmässigt neutral vad gäller förhållandet mellan stat och kommun. I den med anledning av kompletteringspropositionen väckta *motion Fi66* anför motionärerna att övergångsvis bör en överföring ske i enlighet med regeringens förslag till avräkningsskatt. Det bör ankomma på den kommande utredningen att utforma en annan och mer permanent metod för avräkningen än en statlig skatt på det kommunala skatteunderlaget.

I folkpartiets kommunalekonomiska *motion Fi308* slås fast att skattereformen skall vara neutral mellan stat och kommun. Regeringen måste därför återkomma med förslag som leder till att kommunsektorn som helhet varken förlorar eller vinner på kort sikt. På längre sikt kommer kommunsektorns ekonomi att förbättras genom att skattereformen lägger en grund för en bättre ekonomisk utveckling av hela samhällsekonomin, anför motionärerna.

I anslutning till proposition 150 ställer sig nu folkpartiet i *motion Fi69* bakom den metod för neutralisering som regeringen föreslagit. Vad gäller storleken på den föreslagna avgiften gör motionärerna samma bedömning som regeringen för åren 1991–1993. För år 1994 och därefter föreligger det enligt motionärerna oklarhet i beräkningar-

na. De dynamiska effekter som skattereformen medför bör kommuner och landsting — sedan väl genomförandefasen är passerad — få del i. Detta skulle tala för att riksdagen borde vänta med att nu slå fast avräkningskattesatsen för dessa senare år. Av hänsyn till kommunernas och landstingens behov av någorlunda fasta planeringsförutsättningar är det dock enligt motionärerna rimligt att nu klargöra storleksordningen på avräkningskatten. Motionärerna accepterar propositionens lagförslag men tror samtidigt att en bättre bedömning av storleksordningen av de dynamiska effekterna fr.o.m. år 1994 kan göras om någon tid. Riksdagen föreslås därför ge regeringen till känna att sådan korrigering kan komma att bli nödvändig.

I centerpartiets kommunalekonomiska *motion Fi307* från allmänna motionstiden, yrkande 2, pläderas för att kostnadsneutraliteten inte skall drivas fullt ut. Det konstateras att den kommunala beskattningen får ytterligare tyngd relativt sett som ett resultat av skattereformen. Ett ökat tryck på den kommunala sektorn med höjt skatteuttag som följd kommer att urholka värdet av skattereformen, skriver motionärerna. Mot denna bakgrund bör grundprincipen vara att kostnadsneutralitet eftersträvas mellan staten å ena sidan och kommuner och landsting å andra sidan. Denna strävan får dock inte drivas in absurdum. Vid tveksamheter om effekternas storlek bör viss generositet visas från statens sida. De dynamiska effekter som kommer kommunerna till del via förändringar i rationalitet bör dessa få behålla.

I anslutning till proposition 150 anför nu centerpartiet i *motion Fi74* yrkande 10 att den av regeringen föreslagna lagen bör antas för år 1991. För de följande åren bör förnyade beräkningar göras. Bl.a. bör ett så korrekt utfall som möjligt eftersträvas för den enskilda kommunen eller landstinget inom ramen för ett generellt avräkningsförfarande. Beräkningarna bör göras inom ramen för de av centerpartiet i anslutning till kommunalskattestoppet föreslagna överläggningarna mellan staten och Kommunförbundet. Detta bör riksdagen enligt motionärerna ge regeringen till känna.

Vänsterpartiet kommunisterna yrkar i sin *motion Fi65* yrkande 5, väckt med anledning av proposition 150, att förslaget om s.k. avräkningskatt helt avslås. Kommunerna bör i stället själva få behålla det utrymme som uppstår på grund av skatteomläggningen.

Miljöpartiet de gröna yrkar i *motion Fi70* yrkandena 10—12 avslag på lagförslaget. Riksdagen bör hos regeringen begära ett nytt förslag till neutralisering av skattereformens effekter för åren 1991 och 1992. En annan beräkningsmetod skall då tillämpas. Inga dynamiska effekter bör inkluderas i kalkylen, och om så ändå sker bör kommunsektorn få sin andel av detta. För året 1993 och framåt bör inga beslut nu fattas. Den kommunalekonomiska utredningen bör lägga förslag om vilken metod som då bör utnyttjas för neutraliseringen. I princip bör en metod väljas som minskar "rundgången" mellan stat och kommunsektor.

Utskottet instämmer i det grundläggande kravet på kostnadsneutralitet mellan staten och kommunsektorn med anledning av skattereformen.

Samma ställningstagande återfinns i utskottets betänkande 1989/90: FiU20 samt i yttrandena 1989/90:FiU3y och 1989/90:FiU6y till skatteutskottet i anledning av proposition 1989/90:50 resp. 110. I det ekonomiska läge som landet nu befinner sig i är det inte tillrådligt att förstärka den kommunala expansionen. Den metod som regeringen valt för att återföra medel till staten är administrativt enkel. Utskottet kan därför acceptera att den används för att skapa den balans som eftersträvas. Utskottet vill samtidigt understryka vikten av att den kommunalekonomiska utredning som nu tillsätts ser över metoden för att skapa kostnadsneutralitet och överväger eventuellt bättre metoder.

Det är av särskild vikt att effekterna för enskilda kommuner uppmärksammas då den nu föreslagna avräkningsskatten trätt i kraft. Det kan finnas anledning att övergångsvis åtgärda problem för de mest utsatta kommunerna med extra skatteutjämningsbidrag. Utskottet konstaterar att regeringen i kompletteringspropositionen aviserat en sådan ambition.

Finansutskottet har vid sin behandling av ärendet hört företrädare för Kommun- och Landstingsförbunden. Därvid har presenterats beräkningar som avviker från dem som återfinns i propositionen. Bl.a. skiljer sig bedömningen av hur skattereformens dynamiska effekt skall behandlas, men även underlagsmaterial m.m. skiljer mellan beräkningarna.

Utskottet anser att skattereformen bör ge ett budgetmässigt neutralt utfall i förhållandet mellan stat och kommunsektor. Mot denna bakgrund avstyrker utskottet motionerna Fi65 yrkande 5 och Fi307 yrkande 2.

De beräkningar som presenterats vad gäller skattereformens effekter är detaljerade och resultaten kan som framgått diskuteras. Det är emellertid inte möjligt att nu få fram ett bättre underlag. Möjligen kan en bättre bedömning av storleksordningen av de dynamiska effekterna fr.o.m. år 1994 göras om någon tid. Detta skulle i och för sig tala för att beslut om avräkningsskattens storlek för år 1994 och senare borde anstå. Mot detta kan anföras att det är väsentligt att den kommunala sektorn kan planera utifrån så goda och stabila förutsättningar som möjligt. Det är därför rimligt, som anförs i motion Fi69, att nu klargöra storleksordningen på avräkningsskatten. Som utskottet ser det bör därför riksdagen redan nu lägga fast ramarna för en längre period. Utskottet vill dock framhålla i likhet med vad som görs i motion Fi69 att en korrigerigering kan komma att bli nödvändig om den åsyftade kostnadsneutraliteten inte åstadkoms med de åtgärder som nu föreläggs riksdagen. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Därmed tillgodoses motion Fi69 yrkande 4. Detta ställningstagande innebär att utskottet avstyrker motionerna Fi74 yrkande 10 och Fi70 yrkandena 10–12.

Utskottet vill i detta sammanhang ta upp frågan om ett tillrättaläggande i lagen.

Den beräknade avräkningsskattesats som presenteras i propositionen lämnar de tre landstingsfria kommunerna med endast kommunal avräkningsskattesats. De skulle få en lägre total skatt än kommun som

ingår i landstingskommun, samtidigt som de senare kommunerna skulle få en högre skattesats än om avräkningen fördelats jämnt över samtliga kommuner och landsting. Så kan enligt utskottets mening inte ha varit avsikten, och utskottet finner därför anledning att ta ett initiativ i avsikt att ändra lagen i detta avseende.

Utskottet föreslår därför att 4 § lagen om avräkningsskatt får lydelse som framgår av utskottets hemställan.

Statsbidragen till kommunsektorn

Statsbidragen till kommunerna består av allmänna bidrag och specialdestinerade bidrag. De sistnämnda är vanligen relaterade till en viss verksamhet och i vissa fall även kvalitet. De ges både till obligatorisk och frivillig verksamhet. De utgör den största bidragsposten till kommunerna, för 1990 ca 50 miljarder kronor. De allmänna bidragen — skatteutjämningsbidragen — syftar till att motverka skillnader i skattekraft och jämna ut kostnadsskillnader mellan olika kommuner. De allmänna bidragen föreslås för budgetåret 1990/91 bli drygt 18 miljarder kronor.

I flera motioner tas behovet av en samlad översyn av statsbidragen upp. Trots att ett nytt skatteutjämningsystem infördes så sent som 1989 anses behovet stort. Anledningen är att många vill se en omfattande övergång från specialdestinerade statsbidrag till mer allmänna. Motivet för detta är ofta flerfaldigt. Dels anses effektiviteten kunna öka samtidigt som statens ramstyrning förbättras, dels får kommunerna en mer självständig ställning vad gäller att utforma sin egen verksamhet.

I *motion Fi308* (fp) yrkande 2 välkomnas den i budgetpropositionen aviserade utredningen av statsbidragen till kommunerna. Enligt motionärerna är det angeläget att systemet för statsbidragen förändras från stark specialdestinering till en mer generell utformning och minskad detaljreglering. En sådan står i bättre överensstämmelse med den viktiga principen om kommunal självstyrelse och kommunal demokrati. Förändringar av statsbidragen måste dock utformas med försiktighet, och en avsevärd övergångsperiod kommer sannolikt att krävas, skriver motionärerna.

Behovet av en kommunalekonomisk reform framhävs i *motion Fi515* (fp) och detta som ett led i en effektivisering av den offentliga sektorn. Motionären framhåller den kommunala sektorns dominans inom den offentliga konsumtionen och bland de offentligt anställda. Problemet med den offentliga utgiftsexpansionen i Sverige är alltså huvudsakligen ett problem i den kommunala sektorn. De uttalanden om ramar som regering och riksdag gjort har dock vanligen negligerats av kommunerna, säger motionären. En kommunalekonomisk reform behövs. De flesta specialdestinerade bidrag bör bli generella, statens totalkostnad bör kunna sänkas något, men utjämnningen av skattekraft bör kunna förbättras. Dessutom behövs en avreglering.

I vänsterpartiet kommunisternas ekonomisk-politiska *motion Fi212* yrkande 8 framhålls att statens begränsningar av skatteunderlaget och transfereringar är en huvudorsak till den kommunala ekono-

mins nuvarande dåliga situation. Ekonomin måste förstärkas. Effektiviseringar räcker inte. Det behövs resurser. Motionärerna föreslår att den kommunalekonomiska utredningen som målsättning får att kraftigt förstärka kommunernas ekonomi.

I *motion Fi65* (vpk) yrkande 7 framhålls att den nya kommunalekonomiska utredningen bör lägga fram förslag som säkerställer de specialdestinerade statsbidragens ställning. Dessa har en viktig funktion i och med att de kompenserar för utbyggnaden av viktiga sociala tjänster.

I två motioner ställs konkreta yrkanden om ändringar i anslaget till kommunala bidrag.

I *motion Fi212* (vpk) yrkande 9 föreslås ett nytt statligt stöd till kommunerna om 5 miljarder kronor per kalenderår för att förbättra kommunernas ekonomi och klara de aktuella uppgifterna. För budgetåret 1990/91 yrkas 2,5 miljarder kronor. I yrkande 10 föreslås dessutom en engångssumma om 5 miljarder kronor för budgetåret 1990/91 i syfte att sanera kommunernas och landstingens finanser. Dessa miljarder tas från de pengar skatteförvaltningen har att fordra från svenska företag efter den skattekontroll som gjorts för skattekontrollåret 1989, skriver motionärerna.

I *motion Fi306* (m) yrkande 7 yrkas en minskning av de specialdestinerade statsbidragen med 7,4 miljarder kronor. Detta är en teknisk övergångslösning i avvaktan på ett system med mer generella statsbidrag. I det fall moderata samlingspartiets förslag till skattereform inte vinner riksdagens bifall bör minskningen av de specialdestinerade statsbidragen begränsas till 3,4 miljarder kronor. Moderata samlingspartiet har vid flera tidigare tillfällen uttalat att de många specialdestinerade statsbidragen har en snedvridande effekt och motverkar effekten av skatteutjämningsbidragen. De bör snarast omvandlas till ett allmänt kommunalt bidrag. Neddragningar av det statliga stödet till kommuner och landsting kan sedan ske över detta allmänna bidrag.

Utskottet vill hänvisa till den parlamentariska utredning om kommunernas ekonomi som nu tillsätts och vars direktiv i stora drag överensstämmer med vad som framförts i flera motionsyrkanden.

Kommittén skall översiktligt behandla den kommunala sektorns finansieringskällor och relationerna dem emellan. Det gäller t.ex. kommunalskatter, statsbidrag, mellankommunala ersättningar, avgifter, lån och försäljningsinkomster. Utredningen skall också pröva om det finns alternativa finansieringskällor som bör aktualiseras. Kommitténs uppgift är att redovisa en eller flera lösningar som innebär att kommunernas och landstingens verksamhet kan finansieras inom ramen för en total kommunal utdebitering (exkl. församlingskatt) på högst 30 kr./skr. Antalet specialdestinerade bidrag skall minskas. Utredningen skall därför gå igenom samtliga statsbidrag och pröva vilka bidrag som kan ingå i en generell bidragsgivning och redovisa olika modeller för detta. Uppdraget innebär vidare att utforma utjämningsystem som leder till att skillnader i utdebitering i första hand speglar skillnader i service- och avgiftsnivå och effektivitet. Utjämnningen skall ske med

beaktande av skillnader i kostnads- och intäktsnivåer som beror på geografiskt läge eller olika förutsättningar vad gäller t.ex. åldersstruktur och social struktur. Systemet med skatteutjämningsavgifter skall också ses över.

Utredningen skall arbeta skyndsamt så att ett genomförande kan påbörjas från 1993, då skattestoppet upphör.

Utskottet instämmer i kompletteringspropositionens bedömning att en översyn av statsbidragen till kommunerna nu är motiverad. De stora skillnader i kommunalskatt som i dag föreligger kan inte helt förklaras av politisk ambitionsnivå eller av skillnader i effektivitet, dvs. faktorer som kommunerna själva kan påverka. Tidigare utredningar har inte gjort någon samlad avvägning mellan finansieringskällor. Stora förändringar väntar för kommunerna. För att inte riskera målsättningen med den skattereform som nu genomförs måste kommunalskatterna hållas inom rimlig nivå samtidigt som en angelägen utbyggnad av service till kommunmedborgarna skall fortsätta, t.ex. inom barnomsorgen. Verksamhetsformerna kan behöva förändras, och detta kräver i vissa fall nya regelsystem.

Flera av de krav som framförts under allmänna motionstiden vad gäller statsbidragen till kommunsektorn måste anses falla inom ramen för den aktuella kommitténs arbete. Genom sin parlamentariska förankring har den också tillgång till de enskilda partiernas synpunkter och förslag på ett tillfredsställande sätt. Utskottet förutsätter att storstadsutredningens analys av läget i storstäderna skall ingå i beslutsunderlaget i utredningen om kommunernas ekonomi. Utskottet anser inte att något särskilt tillkännagivande med anledning av motionerna är påkallat och avstyrker därmed motionerna Fi308 yrkande 2 och Fi515.

I den nya kommunalekonomiska situationen är det enligt utskottet en fördel att kommunerna i större utsträckning får allmänna bidrag till sin verksamhet. Detta kan också förväntas främja en effektiv resursanvändning. Motion Fi65 yrkande 7 avslås mot denna bakgrund.

Som framförts i samband med utskottets behandling av den allmänna ekonomiska situationen och kommunernas ekonomi är möjligheterna att tillföra den offentliga sektorn ökade resurser i dag starkt begränsade. Motion Fi212 yrkandena 8 och 9 avstyrks därför av utskottet. Det allmänna ekonomiska läget kan inte heller anses utgöra grund för den engångsförstärkning om 5 miljarder kronor till kommunsektorn som föreslagits. Utskottet avstyrker motion Fi212 yrkande 10.

Den kommunala ekonomin står inför två prövande år 1991 och 1992. Några större förändringar av bidragen bör nu inte ske. Resultatet av den kommande utredningen bör avvaktas. Neddragningar i storleksordningen 3—7 miljarder kronor av de specialdestinerade bidragen kan med hänvisning till den finansiella situationen och övriga åtgärder som kommer att påverka kommunsektorn inte vara rimliga. Motion Fi306 yrkande 7 avstyrks av utskottet.

Skatteutjämningsystemet syftar till att ge allmänt finansiellt stöd och utjämna skillnader i den skattesats kommunerna måste sätta för att klara sina åligganden. Systemet i sin helhet omfattar allmänt skatteutjämningsbidrag, extra skatteutjämningsbidrag, allmän skatteutjämningsavgift samt särskild skatteutjämningsavgift. Kommunerna tilldelas en viss grundgaranti i förhållande till den genomsnittliga kommunala skattekraften, dvs. ges möjlighet till en likvärdig kommunal service. Bidragen är knutna till kommunernas medelskattekraft och därmed till kommunernas allmänekonomiska situation. Bidragen följer automatiskt skatteunderlagets förändringar. Sedan 1986 tas därför en skatteutjämningsavgift ut för att neutralisera ökningen av bidraget. Det skatteutjämningsystem som beslutades våren 1979 och var fullt genomfört 1982 genomgick väsentliga förändringar genom beslut av riksdagen våren 1988 (FiU 1987/88:19, rskr. 244). Förändringen innebar en kraftig omfördelning inom en i stort sett oförändrad medelsram. Bidragen höjdes i den norra delen av Sverige och sänktes i den södra delen. Samtidigt justerades den lägsta garanterade grundgarantinivån från 102 % till 100 % av medelskattekraften. Vidare infördes en ny teknik för beräkning av skillnader i kostnader för åldersstruktur och socialstruktur. Förändringarna i denna del byggde i huvudsak på förslag från den parlamentariskt sammansatta skatteutjämningskommittén. För år 1990 får kommuner och landstingskommuner tillsammans ordinarie skatteutjämningsbidrag med preliminärt 16 988 milj.kr. År 1989 var bidraget 15 329 milj.kr.

Extra skatteutjämningsbidrag kan därutöver beviljas efter ansökan hos regeringen i syfte att täcka brister i det generella skatteutjämningsbidraget. Extra bidrag ges också för särskilda ändamål såsom stöd till kollektivtrafik, förebyggande av rasolyckor m.m.

I flera motioner från moderata samlingspartiet kritiseras skatteutjämningsystemet bl.a. för att inte medverka till en verklig utjämning av kommunalskattesatserna. Det gäller motionerna Fi304, Fi306 och Fi311.

I *motion Fi304* (m) yrkande 2 sägs att skatteutjämningsystemet inte medverkat till att hålla nere kommunalskatterna utan tvärtom gynnat de kommuner som har haft mycket höga kommunalskatter. Om staten skulle låta kommunerna behålla sina skatteintäkter så skulle många problem kunna lösas. Det faktum att staten i dag drar in pengar från vissa kommuner med den ena handen för att sedan något slumpartat dela ut dem med den andra innebär endast en ökad rundgång och slöseri med resurser, skriver motionärerna. Trots skatteutjämningsavgifterna finns det mycket stora skillnader i kommunalskatt mellan olika delar av landet. Kommuner med höga kommunalskatter har inte fått några motiv till att sänka skattenivån.

Samma kritik framförs i *motion Fi311* (m) yrkande 1. Den senaste omläggningen av skatteutjämningsystemet innebar att ett moment av regionalpolitisk karaktär infördes. Systemet avspeglar inte på något sätt om en kommun är "fattig" eller "rik" utan var kommunen geografiskt

är belägen. Det nuvarande systemet missgynnar Stockholmsregionen kraftigt. Till detta bidrar inte bara den genomförda neddragningen av grundgarantin utan också det relativt höga kostnadsläget samt det faktum att många kommuner i regionen är med om att finansiera ett bidragssystem som de själva står utanför.

I *motion Fi306* (m) yrkande 2 framförs övergripande synpunkter på den kommunala ekonomin. Den kommunala skattesatsen skall vara ett uttryck för den kommunala självstyrelsen och spegla den avvägning mellan offentlig och enskild verksamhet som kommunens befolkning väljer. Skatteunderlaget från fysiska personer skall utgöra underlaget för den skattefinansierade delen av kommunens verksamhet. Några statliga avgifter på skatteunderlaget skall inte förekomma. Kommunerna skall själva få behålla hela sitt skatteunderlag. Systemet skall syfta till utjämning av kommunalskatterna. Redan nu bör därför kommuner med särskilt hög utdebitering, över 17 kr., få extra skatteutjämningsbidrag i syfte att stimulera till skattesänkning. Bidraget skall utbetalas med 50 % av skattesänkningen ner till 17 kr. det år skattesänkningen genomförs. På längre sikt vill motionärerna se ett nytt system som mer generellt gynnar skattesänkningar och minskad volymtillväxt.

I två motioner krävs en ny översyn av den kommunala skatteutjämningen.

Motion Fi305 (s) framhåller att bristerna i det nuvarande skatteutjämningsystemet har accentuerats i samband med den nu pågående skatteomläggningen. Den nu befintliga skillnaden, mellan 6 och 7 kr./skr., motsvarar hela sänkningen av marginalskatten 1990. Dessutom kan det antas att de kommunala taxorna är högre i "högskattekommuner" än i "lågskattekommuner", skriver motionärerna, som menar att en av orsakerna till att de hittillsvarande översynerna av skatteutjämningsystemet inte givit ett tillfredsställande resultat är att de omfattat bara en mindre del av transfereringarna från staten till kommunerna. I motionen krävs att en ny översyn av statsbidragen skall tillsättas och att denna även skall omfatta de specialdestinerade bidragen.

Centerpartiet har redan tidigare krävt att kommunalskatterna och den kommunala skatteutjämningen skulle utredas i samband med de stora skatteutredningarna. Man har också hävdats att merparten av de specialdestinerade bidragen bör överföras till skatteutjämningsystemet. Dessa krav återkommer i *motion Fi307* yrkande 1. Som följd av sänkningen av den statliga skattesatsen får den kommunala beskattningen ytterligare tyngd, relativt sett, skriver motionärerna. Skattereformens värde får inte urholkas. Ett nytt utjämningsystem skall omfatta samtliga kommuner och ge dessa möjlighet att hålla samma utdebitering vid likartad servicenivå och effektivitet i förvaltningen, framhålls det.

Som utskottet tidigare framhållit skall nu en samlad översyn av statsbidragen till kommunerna ske. Den parlamentariska utredningen får vittgående direktiv, och ett nytt system beräknas kunna träda i kraft år 1993. Mycket av det som framförs i motionerna Fi307 yrkande 1 och Fi305 kommer att tillgodoses inom ramen för denna utredning. De

förslag till inriktning av skatteutjämningsystemet som förordas kommer att övervägas, och utskottet anser därför inte att ett tillkännagivande med denna innebörd till regeringen är behövt. Motionerna Fi305 och Fi307 yrkande 1 avstyrks därför.

Utredningen, vars betänkande skall föreligga senast den 31 oktober 1991, kommer inom ramen för sitt arbete att studera effekterna av de kommunala utdebiteringsskillnaderna. Motionerna Fi304 yrkande 2 och Fi311 yrkande 1 kan anses tillgodosedda och avstyrks därför av utskottet.

Förslaget om ett tillfälligt skatteutjämningsbidrag för att stimulera till skattesänkning avvisas av utskottet. Det finns ingen anledning att tillfälligt ändra i det system som varit i kraft endast drygt ett år och vid en tidpunkt då en samlad översyn just skall göras. Motion Fi306 yrkande 2 avslås.

Extra skatteutjämningsbidrag

Extra skatteutjämningsbidrag kan efter ansökan hos regeringen beviljas i syfte att stödja kommuner i en besvärlig ekonomisk situation. I budgetpropositionen föreslås att de extra skatteutjämningsbidragen för år 1991 skall uppgå till 230 milj.kr.

I *motion Fi306* (m) yrkande 8 föreslås att kommunerna med särskilt hög utdebitering, över 17 kr., bör få extra skatteutjämningsbidrag i syfte att stimulera till skattesänkning. Detta extra skatteutjämningsbidrag skall utbetalas med 50 % av skattesänkningen ner till 17 kr. det år skattesänkningen genomförs. I motionen föreslås att kompensationen för avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen liksom för den kommunala garantibeskattningen slopas. För att motverka dessa intäktsminskningar för särskilt utsatta kommuner bör regeringen ge extra skatteutjämningsbidrag. Kommunernas skatteintäkter minskas också till följd av motionärernas förslag om grundavdrag för barn.

Som utskottet tidigare framhållit bör inga stora förändringar av statsbidragssystemet ske innan förslag föreligger från den kommunal-ekonomiska utredning som nu tillsätts. Det som föreslås i *motion Fi306* yrkande 8 är en del i en sådan mer övergripande omläggning av bidragen. Utskottet avstyrker *motion Fi306* yrkande 8.

I fyra motioner föreslås att vissa förhållanden särskilt bör beaktas vid fördelningen av de extra skatteutjämningsbidragen.

I *motion Fi303* (fp) föreslås, med hänvisning till motiveringen i *motion Jo742*, att medel ställs till förfogande inom ramen för de särskilda skatteutjämningsmedlen som bidrag till kustkommunernas kostnader för strandstädning. Samma yrkande återfinns i *motion Fi309* (fp) med hänvisning till vad som anförts i *motion Jo818*. I motionerna anförts att vissa kommuner, framför allt på västkusten, har omfattande utgifter för att ta hand om skräp som driver i land på stränderna. Motionärerna anser att staten bör ta en del av det ekonomiska ansvaret för denna verksamhet genom att kostnaderna för nedskräpningen beaktas vid fördelningen av de extra skatteutjämningsbidragen.

I *motion Fi301* (fp) föreslås, med hänvisning till motion Jo708, att ekonomiskt stöd inom ramen för skatteutjämningsystemet skall utgå till kommuner och berörda organ som är drabbade av miljöföroreningens påverkan varöver de rimligen ej råder. Även i detta fall är det strandstädning vid havskuster m.m. som motionen behandlar. Hänvisning görs också till den miljökatastrof som omfattande såldöd på västkusten kom att betyda för berörda kommuner.

I *motion Fi312* (c) hemställs, med hänvisning till motion N359, att skatteutjämningsmedel skall utgå till kommuner för täckande av förluster uppkomna genom investeringar i energiproduktionsanläggningar baserade på biobränslen. Det finns ett antal kommuner som i början av 1980-talet satsade på inhemska bränslen — helt i enlighet med regeringens rekommendation — samtidigt som man byggde upp nya fjärrvärmenät. Detta medförde mycket stora investeringar. Taxan bands vid oljepriset. När oljepriset sedan sjönk drabbades dessa kommuner av stora förluster. Det är inte rimligt att skattebetalarna i enskilda kommuner skall drabbas på grund av brister i energipolitiken, hävdar motionärerna.

Vad gäller de extra skatteutjämningsbidragen är bedömningsgrunderna för bidragens fördelning inte särskilt reglerade i lagen eller förordningen om skatteutjämningsbidrag. Till grund för fördelningen ligger i stället vissa uttalanden av riksdagen samt regeringsbeslut om bidragens användning. Bedömningen av bidragsbehovet görs mot bakgrund av den samlade kommunalekonomiska situationen i kommunen. I bedömningen ingår också utvecklingen av näringslivet i kommunen, befolkningsutvecklingen samt vissa andra faktorer av större betydelse.

Som utskottet anfört vid tidigare tillfälle (1988/89:FiU29) är det, enligt utskottets mening, således redan möjligt att väga in faktorer av det slag som diskuteras i de aktuella motionerna i de fall de har en påtaglig inverkan på respektive kommuns ekonomiska situation. Kommunerna kan i sina ansökningar om bidrag särskilt framhålla olika typer av belastning på den kommunala ekonomin.

Det kan däremot inte hävdas att kostnaderna för t.ex. strandstädning eller förluster i samband med energiproduktionsanläggningar är mer avgörande än andra faktorer av betydelse för den samlade ekonomiska situationen i kommunen vid fördelningen av de extra skatteutjämningsbidragen. Mot denna bakgrund tillstyrker utskottet propositionens förslag och avstyrker motionerna Fi301, Fi303, Fi309 och Fi312.

Anslag till skatteutjämningsbidrag till kommunerna

I budgetpropositionen föreslås att till Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m.m. för budgetåret 1990/91 anvisas ett förslagsanslag på 18 240 000 000 kr. Med hänvisning till vad utskottet ovan anfört om skatteutjämningsystemet och om extra skatteutjämningsbidrag tillstyrker utskottet förslaget i budgetpropositionen.

Stockholms län har en särskild inomregional skatteutjämning, som finansieras via landstingsskatten. Denna typ av skatteutjämning har funnits på försök sedan 1979 och på grundval av ett riksdagsbeslut sedan 1982.

I motion Fi311 (m) yrkande 3 framförs uppfattningen att skatteutjämningen skall vara en statlig angelägenhet och inte finansieras med hjälp av avgifter på det kommunala skatteunderlaget. Den skall ge möjlighet till god kommunal verksamhet över hela landet. Motionärerna kritiserar därför den inomregionala skatteutjämningen i Stockholms län. Den minskar den dynamik som ligger i den kommunala självstyrelsen och fria beskattningsrätten. Med sin nyckfulla geografiska avgränsning får den direkt olämpliga regionalpolitiska effekter. Landstingets eget skatteutjämningsystem förstärker snarare än balanserar verkan av det statliga systemet och bidrar därigenom till att konservera en felaktig samhällsstruktur, anför motionärerna.

Utskottet vill med anledning härav anföra att skillnaderna i skattekraft inom Stockholmsregionen är stora, från 173 % av medelskattekraften i Danderyd till 92 % i Norrtälje. Som helhet har regionen en medelskattekraft på 121 % av riksgenomsnittet. Uppgifterna avser förhållandena år 1990. Det ter sig därför rimligt att de skillnader som finns inom Stockholmsregionen i första hand utjämnas mellan kommunerna i regionen och inte genom överföring av medel från övriga riket. Utskottet anser därför inte att den lag som medger en inomregional skatteutjämning inom Stockholmsregionen skall upphöra att gälla såsom föreslås i motion Fi311 yrkande 3.

Allmän skatteutjämningsavgift

Våren 1985 beslutade riksdagen införa en avgift på det kommunala skatteunderlaget för att finansiera de automatiska ökningarna i statsbudgeten av de kommunala skatteutjämningsbidragen. För år 1986 utgjorde skatteutjämningsavgiften för kommuner och landsting, beräknad på det totala skatteunderlaget, inkl. tillskjuten skattekraftgaranti, 14 öre/skr. För åren 1987 och 1988 höjdes avgiften med 10 öre/skr. vardera året. För år 1987 höjdes dessutom skatteutjämningsavgiften med 13 öre för kommunerna för att ersätta en utebliven besparing på utbildningsbidragen. År 1989 var avgiftsuttaget 47 öre/skr. för kommunerna och 34 öre/skr. för landstingen.

Våren 1989 beslutade riksdagen att avgiften i fortsättningen skall beräknas på enbart det egna skatteunderlaget. Den nya beräkningen gäller fr.o.m. 1990 och gynnar kommuner med låg skattekraft. För att ändringen inte skulle leda till inkomstbortfall för staten höjdes samtidigt avgiften med 5 öre/skr. för kommuner och 4 öre/skr. för landsting. En höjning med 8 öre/skr. genomfördes för att neutralisera effekterna av skatteutjämningsbidragets automatiska ökning. Avgiften höjdes också med 9 öre/skr. för att delvis finansiera höjningen av

statsbidraget till barnomsorgen. Sammantaget uppgår avgiften år 1990 till 69 öre/skr. för kommunerna och 46 öre/skr. för landstingen. Avgiften beräknas år 1990 inbringa 6 142 milj.kr.

I budgetpropositionen föreslås en höjning av den allmänna skatteutjämningsavgiften med 10 öre/skr. för att neutralisera den automatiska ökningen av skatteutjämningsbidraget. Avgiften för år 1991 skulle då uppgå till 79 öre/skr. för kommunerna och 56 öre/skr. för landstingen.

I *motion Fi306 (m)* yrkande 3 ställs krav på att skatteutjämningsavgiften skall avskaffas fr.o.m. år 1991. Skatteunderlaget från fysiska personer skall utgöra underlaget för den skattefinansierade delen av kommunens verksamhet, anför motionärerna. Rundgång av bidrag och avgifter mellan stat och kommuner måste undvikas, anför man. Därför skall inte några statliga avgifter på skatteunderlaget förekomma. Ett system där kommunerna betalar in skattepengar till staten, som sedan i sin tur betalar tillbaka dem i form av riktade bidrag, är inte bara opraktiskt utan leder också till fördyringar och urgröpning av den kommunala självstyrelsen, anför motionärerna. Skatteutjämningsavgiften bör därför avvecklas i sin helhet.

Utskottet vill med anledning härav anföra följande.

Av landets 284 kommuner ligger 47 kommuner, vilka innefattar över en tredjedel av landets befolkning, utanför skatteutjämningsystemet. Samtliga landsting utom tre får skatteutjämningsbidrag. Genom att sedan år 1986 ta ut en proportionell avgift på skatteunderlaget som finansierar den automatiska ökningen av bidragen får även de ekonomiskt sett starkare kommunerna bidra till omfördelningen av skattekraft. Denna omfördelningseffekt förstärktes genom den ändring av beräknat skatteunderlag som genomfördes 1990.

Mot denna bakgrund avstyrker utskottet motion Fi306 yrkande 3.

Utskottet anser, i likhet med vad som föreslås i budgetpropositionen, att avgiften bör höjas för att neutralisera den automatiska ökningen av bidraget. Propositionens förslag om ändring i lagen om skatteutjämningsavgift tillstyrks.

Särskild skatteutjämningsavgift

Skillnaden mellan högsta och lägsta skattesats är år 1990 hela 6,79 kr/skr. Avsikten med skatteutjämningsystemet är att utjämna de ekonomiska förutsättningarna för kommunerna och därmed på sikt också utjämna skattesatserna. Om de kommuner som har en hög skattekraft inte kan påverkas genom bidragssystemet blir detta enligt propositionen mindre effektivt. Därför tas sedan år 1986 en progressiv avgift ut av kommuner med mycket hög skattekraft, från början över 125 % av medelskattekraften. Riksdagen beslutade våren 1989 att ändra gränsen så att kommuner med över 100 % av medelskattekraften omfattas. Avgiften tas inte ut för den del av skatteunderlaget som understiger det för kommunen garanterade skatteunderlaget. Antalet berörda kommuner ökade från 6 till 38. År 1990 omfattas 45 kommuner av systemet. Avgiften beräknas år 1990 inbringa 588 milj.kr.

Lagen tillkom på finansutskottets initiativ våren 1987. Motsvarande bestämmelser ingick i ett förslag till lag om skatteutjämning som framlagts av regeringen i proposition 1986/87:100.

I *motion Fi306* (m) yrkande 4 finns krav på att den särskilda skatteutjämningsavgiften (den s.k. Robin Hood-skatten) skall avskaffas fr.o.m. år 1991. Det är inte rimligt att kommuner som hushållar väl med skattebetalarnas pengar, bedriver en effektiv och mindre kostnadskrävande verksamhet, vilket sammantaget gör kommunen attraktiv att bo i, skall bestraffas av staten och tvingas höja skatten, anför motionärerna. Skatteutjämningsavgiften är i praktiken en statlig kommunal-skatt, menar motionärerna som föreslår att skatteutjämningsystemet bör utformas så att det stimulerar till skattesänkning snarare än till skattehöjning.

Samma krav återfinns i *motion Fi311* (m) yrkande 2. Den kommunala skattesatsen skall vara ett uttryck för den kommunala självstyrelsen och spegla den avvägning mellan offentlig och enskild verksamhet som kommunens befolkning väljer. Det nuvarande systemet missgynnar Stockholmsregionen kraftigt, framhåller motionärerna.

Utskottet anser att de kommuner med god skattekraft och fördelaktig ålderssammansättning som till följd härav inte omfattas av bidragssystemet på annat sätt bör medverka till att utjämna skillnaderna. Den bärande principen i skatteutjämningsystemet är att utjämna för skillnader i faktorer som kommunerna själva inte kan påverka. Bl.a. sker en utjämning mellan kommunerna för skillnader i ålderssammansättning. Syftet kan inte uppfyllas om vissa kommuner står utanför systemet. Den särskilda skatteutjämningsavgiften är ett medel att effektivisera och förbättra den kommunala skatteutjämnningen. En förbättrad skattekraft kan medverka till en utjämning i skattesats. Stockholmsregionen har 1990 en medelskattekraft på 121 % av riksgenomsnittet.

Utskottet avstyrker därför motionerna Fi306 yrkande 4 och Fi311 yrkande 2.

Kompensation för slopad kommunal företagsbeskattning

I budgetpropositionen föreslås att drygt 879 milj.kr. anslås för bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen.

Från anslaget betalas bidrag till kommunerna som kompensation för det intäktsbortfall som blivit en följd av att den kommunala beskattningen av juridiska personer upphört. Första bidragsåret var 1985. För år 1986 beslutade riksdagen att kompensationen skulle reduceras. En ytterligare reduktion skedde år 1988.

I *motion Fi306* (m) yrkande 5 yrkas att bidraget inte skall utgå.

Utskottet vill framhålla att kompensationen för skatt för juridiska personer är av särskilt stor betydelse för storstäderna. Av det totalt föreslagna beloppet om 880 milj.kr. avser hälften Stockholms, Göte-

borgs och Malmö kommuner. Storstäderna har stora kostnader för t.ex. kommunikationer och miljöpåverkan. Väl fungerande storstäder med en god miljö är av stor betydelse för hela landet.

Utskottet anser mot denna bakgrund att kompensationen för den slojade kommunala företagsbeskattningen bör utbetalas i enlighet med budgetpropositionens förslag. Med det anförda avstyrker utskottet motion Fi306 yrkande 5 och tillstyrker propositionens förslag i bilaga 9 punkt F 2 om ett förslagsanslag på 879 172 000 kr.

Kompensation för slopad kommunal garantibesättning

Kommunerna, landstingen och de kyrkliga kommunerna har erhållit kompensation för nettobortfallet av intäkter till följd av att den kommunala garantibesättningen av fysiska personers fastigheter och det extra avdraget från inkomst av schablontaxerad fastighet slopades enligt beslut av riksdagen våren 1986. Nettobortfallet i inkomster för kommunsektorn beräknades till ca 900 milj.kr. Riksdagen beslutade vid samma tillfälle att slopa beskattningen i utbokommun. Nettobortfallet för kommunsektorn med anledning av detta beräknades till ca 20 milj.kr.

I motion Fi306 (m) yrkande 6 föreslås att denna kompensation inte skall utgå.

I kompletteringspropositionen föreslås — i samband med frågan om effekterna av skattereformen för kommuner och landsting — att bidraget till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala garantibesättningen m.m. skall slopas fr.o.m. år 1991 för kommuner och landsting. För budgetåret 1990/91 föreslås dels 30 milj.kr. avseende kompensation till kyrkliga församlingar, dels kompensation till kommuner och landsting avseende andra halvåret 1990.

Utskottet vill med anledning av kompletteringspropositionens förslag i denna del anförda följande. Som ovan angivits (förslaget om Avräkningskatt) anser finansutskottet att åtgärder bör vidtas för att bibehålla balansen mellan stat och kommun i samband med skattereformens genomförande. Detta kom också till synes i utskottets yttrande (1989/90:FiU2y) till skatteutskottet om inkomstskatten för år 1990 m.m.

Bidraget med anledning av avskaffandet av den kommunala garantibesättningen utgick för första gången 1989. Om bidraget slopas kan den kompensation som kommunerna skall erlagga till staten till följd av skattereformen m.m. reduceras med motsvarande belopp. Eftersom en målsättning är att så långt möjligt undvika transfereringar mellan stat och kommun ("rundgång") kan detta förfarande välkomnas.

Utskottet yrkar därmed bifall till proposition 150 bilaga 4 punkt F 1 att riksdagen med anledning av avskaffandet av den kommunala garantibesättningen m.m. för budgetåret 1990/91 anvisar ett förslagsanslag på 477 623 000 kr., innebärande ett i förhållande till proposition 100 med 447 623 000 kr. minskat anslag.

Detta innebär att utskottet avstyrker förslaget i motion Fi306 yrkande 6 att inte anvisa några medel för kompensation med anledning av avskaffandet av den kommunala garantibeskattningen m.m.

Minskad regelstyrning m.m.

I *motion Fi307* (c) yrkande 4 framhålls att kommuner och landsting måste ges större möjligheter att ta egna initiativ och att utnyttja sina egna specifika förutsättningar för att åstadkomma effektiviseringar i sin verksamhet. Den detaljreglering som följer med många specialdestinerade statsbidrag måste minskas betydligt.

I *motion Fi308* (fp) yrkande 3 framhålls att prioriteringar av kommunernas uppgifter blir nödvändiga. Man bör se över vilka uppgifter kommunerna utför och om alla dessa är nödvändiga. En stor mängd av de planer som kommunerna ålagts att utarbeta kan t.ex. avskaffas.

Den kommunalekonomiska utredning som nu skall tillsättas syftar bl.a. till att minska de specialreglerade statsbidragen till förmån för mer allmänna bidrag. Som en del i denna utveckling skall vidgade möjligheter ges för kommuner och landsting att själva utforma sin verksamhet. Resultatet torde också bli en minskad regelstyrning och ett minskat krav bl.a. på planer av det slag som berörs i motion Fi308 yrkande 3. Utredningen tillgodoser också kraven i motion Fi307 yrkande 4. Motionerna avstyrks.

Utvidgning av den kommunala beskattningsrätten

I *motion Fi23* (mp) yrkande 4, väckt i anledning av proposition 65, krävs att regeringen skall tillsätta en utredning för att utvidga kommunernas beskattningsrätt som ett led i att öka det kommunala självbestämmandet.

Den kommunala beskattningsrätten utgör en av hörnstenarna i den svenska författningen. De utredningar som på senare tid sett över frågor i anslutning till kommuner och landsting har alla utgått från detta självbestämmande. Så var t.ex. fallet med 1976 års kommunalekonomiska utredning och så blir fallet med den utredning som nu skall tillsättas. Någon vidgning av beskattningsrätten av det slag som motionärerna menar är dock inte aktuell. Avsikten är som anförts tidigare att kommunernas olika finansieringskällor skall ses över. Den kommunala ekonomin måste ingå som en del i den samlade samhällsekonomiska ram över vilken riksdagen har att göra bedömningar. Motion Fi23 yrkande 4 avstyrks därför.

Överföring av uppgifter till kommunerna

I *motion Fi307* (c) yrkande 3 konstateras att kommuner och landsting ålagts uppgifter som tidigare åvilat staten. Oftast har förändringarna haft det vällovliga syftet att decentralisera beslutsfattandet. Kostnaderna har dock oftast inte kompensats. För att inte öka trycket på behov av

skatteökningar i den kommunala sektorn måste enligt motionären överföring av uppgifter kombineras med statlig ersättning för dessa uppgifter.

Utskottet anser att man i ett trängt ekonomiskt läge kan kräva att inga nya uppgifter överförs från staten till kommunerna utan att medel härför anvisas. Detta är också just vad som framhölls i årets budgetproposition. Staten skall inte under de närmaste åren lägga några nya kostnadskrävande uppgifter på den kommunala sektorn utan att samtidigt ge kommuner och landsting möjlighet att finansiera eventuella nya åtaganden med andra medel än höjda skatter. Mot denna bakgrund avstyrker utskottet kravet i motion Fi307 yrkande 3.

Kostnadsanalyser i regeringens propositioner

I *motion Fi302* (m) framförs att det visat sig alltmer nödvändigt med kostnadsanalyser och konsekvensbeskrivningar i propositioner som berör den kommunala sektorn. Detta gäller inte enbart beslut av påtaglig ekonomisk karaktär utan också andra sådana av t.ex. lagstiftningskaraktär, som indirekt innebär kostnader för kommunerna. Motionären hävdar att riksdagen måste formulera ett klart krav på att sådan redovisning sker.

Utskottet har vid ett flertal tillfällen behandlat motioner med krav på bättre kostnadsanalyser i regeringens propositioner. Senast behandlade utskottet denna fråga våren 1989. Utskottet gav därvid (1988/89: FiU29) uttryck för samma principiella inställning som redovisas i motion Fi302. Utskottet påpekade att det är angeläget att statsmakterna i det löpande arbetet klarlägger olika reformers effekter på den kommunala volymutvecklingen och på den kommunala ekonomin.

Det kan nämnas att i allmänna direktiv till kommittéer och särskilda utredare (dir. 1984:5) föreskrivs att för avgivna förslag skall väl genomarbetade kostnadsberäkningar redovisas. I den reviderade budgethandboken för myndigheternas anslagsframställningar föreskrivs att förslag skall kostnadsberäknas. Särskilt skall konsekvenserna för bl.a. kommunerna uppmärksammas. Detta leder till att regeringen får ett bättre underlag för kostnadsbedömningar i propositioner.

Utskottet tycker sig se tecken på ökad ambition från regeringens sida vad gäller att beräkna kostnadseffekter för kommunerna. Detta kom senast till synes i anslutning till skattereformens effekter och resursfördelningen mellan stat och kommunsektor.

Utskottet anser i överensstämmelse med tidigare riksdagsbeslut att motionsyrkandet inte bör föranleda någon åtgärd från riksdagens sida och avstyrker därför motion Fi302.

Utskottet hemställer

1. beträffande *inriktningen av den kommunala ekonomin*

att riksdagen avslår motionerna 1989/90:Fi65 yrkande 6, 1989/90:Fi66 yrkande 15, 1989/90:Fi69 yrkandena 1, 2 och 3, 1989/90:Fi213 yrkande 7, 1989/90:Fi304 yrkande 1, 1989/90:Fi306 yrkande 1 och 1989/90:Fi308 yrkande 1,

res. 1 (m)

res. 2 (fp)

res. 3 (c)

res. 4 (vpk)

2. beträffande *kommunalt skattestopp*

att riksdagen med avslag på motionerna 1989/90:Fi47 yrkande 4, 1989/90:Fi48 yrkande 23, 1989/90:Fi64, 1989/90:Fi65 yrkande 4, 1989/90:Fi70 yrkande 9 och 1989/90:Fi74 yrkandena 8 och 9 samt med anledning av motionerna 1989/90:Fi304 yrkande 3 och 1989/90:Fi306 yrkande 9 antar det i proposition 1989/90:150 bilaga 4 punkt 3 mom. 1 framlagda förslaget till lag om tillfällig begränsning i kommuners rätt att ta ut skatt,

res. 5 (c)

res. 6 (vpk)

res. 7 (mp)

3. beträffande *effekterna av skattereformen*

att riksdagen

dels med avslag på motionerna 1989/90:Fi65 yrkande 5, 1989/90:Fi70 yrkandena 10, 11 och 12, 1989/90:Fi74 yrkande 10 samt 1989/90:Fi307 yrkande 2 antar det i proposition 1989/90:150 bilaga 4 punkt 3 mom. 2 framlagda förslaget till lag om avräkningsskatt med den ändringen att 4 § får följande som *Utskottets förslag* betecknade lydelse:

*Regeringens förslag**Utskottets förslag*

4 §

Avräkningsskatt utgör för kommun 0,64 kronor per skattekrone avseende år 1991, 1,30 kronor per skattekrone avseende år 1992, 1,90 kronor per skattekrone avseende år 1993, 1,75 kronor per skattekrone avseende år 1994, 1,60 kronor per skattekrone avseende år 1995 och följande år.

Avräkningsskatt utgör för kommun 0,60 kronor per skattekrone avseende år 1991, 1,20 kronor per skattekrone avseende år 1992, 1,80 kronor per skattekrone avseende år 1993, 1,65 kronor per skattekrone avseende år 1994, 1,50 kronor per skattekrone avseende år 1995 och följande år.

För kommun som inte ingår i landstingskommun utgör avräkningskatten, i stället för vad som föreskrivs i första stycket, 0,94 kronor per skattekrone avseende år 1991, 2,05 kronor per skattekrone avseende år 1992, 3,15 kronor per skattekrone avseende år 1993, 2,90 kronor per skattekrone avseende år 1994, 2,60 kronor per skattekrone avseende år 1995 och följande år.

dels med anledning av motion 1989/90:Fi69 yrkande 4 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om avräkningsskatten för år 1994 och därefter,

res. 8 (c)

res. 9 (vpk)

res. 10 (mp)

4. beträffande statsbidragen till kommunsektorn

att riksdagen avslår motionerna 1989/90:Fi165 yrkande 7, 1989/90:Fi212 yrkandena 8, 9 och 10, 1989/90:Fi306 yrkande 7, 1989/90:Fi308 yrkande 2 och 1989/90:Fi515,

res. 11 (m)

res. 12 (fp)

res. 13 (vpk)

5. beträffande skatteutjämningsystemet

att riksdagen avslår motionerna 1989/90:Fi304 yrkande 2, 1989/90:Fi305, 1989/90:Fi306 yrkande 2, 1989/90:Fi307 yrkande 1 och 1989/90:Fi311 yrkande 1,

res. 14 (m)

res. 15 (c)

6. beträffande extra skatteutjämningsbidrag

att riksdagen med avslag på motionerna 1989/90:Fi301, 1989/90:Fi303, 1989/90:Fi306 yrkande 8, 1989/90:Fi309 och 1989/90:Fi312 bemyndigar regeringen att utge extra skatteutjämningsbidrag för år 1991 i enlighet med vad som förordats i proposition 1989/90:100 bilaga 9 punkt F 1 mom. 1,

res. 16 (m)

res. 17 (c)

7. beträffande anslag till skatteutjämningsbidrag till kommunerna m.m.

att riksdagen med bifall till proposition 1989/90:100 bilaga 9 punkt F 1 mom. 2 till *Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m.m.* för budgetåret 1990/91 under sjunde huvudtiteln anvisar ett förslagsanslag på 18 240 000 000 kr.,

8. beträffande inomregional skatteutjämning

att riksdagen avslår motion 1989/90:Fi311 yrkande 3,

res. 18 (m)

9. beträffande *allmän skatteutjämningsavgift*

att riksdagen med avslag på motion 1989/90:Fi306 yrkande 3 antar det i proposition 1989/90:100 bilaga 9 under litt. F framlagda förslaget till lag om ändring i lagen (1987:560) om skatteutjämningsavgift,

res. 19 (m)

10. beträffande *särskild skatteutjämningsavgift*

att riksdagen avslår motionerna 1989/90:Fi306 yrkande 4 och 1989/90:Fi311 yrkande 2,

res. 20 (m, fp)

11. beträffande *kompensation för slopad kommunal företagsbeskattning*

att riksdagen med bifall till proposition 1989/90:100 bilaga 9 punkt F 2 och med avslag på motion 1989/90:Fi306 yrkande 5 till *Bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen* för budgetåret 1990/91 under sjunde huvudtiteln anvisar ett förslagsanslag på 879 172 000 kr.,

res. 21 (m)

12. beträffande *kompensation för slopad kommunal garantibeskattning*

att riksdagen med bifall till proposition 1989/90:150 bilaga 4 punkt 3 mom. 3 godkänner att bidraget till kommuner och landstingskommuner med anledning av avskaffandet av den kommunala garantibeskattningen m.m. slopas,

13. beträffande *anslaget till kompensation för slopad kommunal garantibeskattning m.m.*

att riksdagen med bifall till proposition 1989/90:150 bilaga 4 punkt 4 mom. 4 och med anledning av proposition 1989/90:100 bilaga 9 punkt F 3 samt motion 1989/90:Fi306 yrkande 6 till *Bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala garantibeskattningen m.m.* för budgetåret 1990/91 under sjunde huvudtiteln anvisar ett förslagsanslag på 477 623 000 kr.,

14. beträffande *minskad regelstyrning m.m.*

att riksdagen avslår motionerna 1989/90:Fi307 yrkande 4 och 1989/90:Fi308 yrkande 3,

res. 22 (fp)

res. 23 (c)

15. beträffande *utvidgning av den kommunala beskattningsrätten*

att riksdagen avslår motion 1989/90:Fi23 yrkande 4,

res. 24 (vpk, mp)

16. beträffande *överföring av uppgifter till kommunerna*

att riksdagen avslår motion 1989/90:Fi307 yrkande 3,

res. 25 (c, mp)

Stockholm den 22 maj 1990

På finansutskottets vägnar

Anne Wibble

Närvarande: Anne Wibble (fp), Roland Sundgren (s), Lars Tobisson (m), Arne Andersson i Gamleby (s), Gunnar Björk (c), Per Olof Håkansson (s), Rune Rydén (m), Iris Mårtensson (s), Lisbet Calner (s), Arne Kjörnsberg (s), Filip Fridolfsson (m), Lars De Geer (fp), Ivar Franzén (c), Lars-Ove Hagberg (vpk), Carl Frick (mp), Marianne Carlström (s) och Sonia Karlsson (s).

Reservationer

1. Inriktningen av den kommunala ekonomin (mom. 1)

Lars Tobisson, Rune Rydén och Filip Fridolfsson (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 17 börjar med "Utskottet erinrar" och på s. 18 slutar med "i propositionen" bort ha följande lydelse:

Som utskottet ser det finns det stora risker för en fortsatt alltför snabb expansion av den kommunala verksamheten i förhållande till det samhällsekonomiska utrymmet. Den alltför snabba kommunala tillväxten är ett av de stora problemen i svensk ekonomi. Årets underskott i kommunsektorns finansiella sparande beräknades i budgetpropositionen till 14 miljarder kronor. Enligt kompletteringspropositionen väntas det nu stiga till över 20 miljarder kronor. Den viktigaste orsaken härtill är den under mellantiden avslutade lönerörelsen, som för innevarande år resulterat i löneökningar som vida överstiger vad både kommunerna och samhällsekonomin tål. Beräkningen baseras på en antagen kommunal volymökning på 1,5 %. Med stöd av tidigare erfarenheter kan det befaras att volymökningen inte kommer att stanna vid detta. Sparandeunderskottet riskerar således att bli ännu större.

Det av riksdagen sedan flera år uppställda 1-procentmålet för den kommunala konsumtionen har regelmässigt överskridits. Enligt utskottets mening är situationen nu så allvarlig att tillväxten i kommunsektorn helt måste upphöra.

Kommuner och landsting disponerar över mycket stora resurser. Deras förutsättningar att inom oförändrade ramar ge en god service till medborgarna är därför stora. Det finns också goda möjligheter till en betydande effektivisering av verksamheten.

Om dagens produktivetsminskning inom den kommunala sektorn upphörde skulle samma verksamhet, som nu sker vid en real resursökning med bortåt 2 %, kunna bedrivas inom ramen för oförändrade kommunala utgifter. En nolltillväxt i den kommunala konsumtionen som utskottet vill förorda — dvs. att de sammanlagda kommunala utgifterna skall vara oförändrade i fast penningvärde — låter sig alltså väl förena med höga ambitioner inom sådan verksamhet som i dag främst ombesörjs av kommunerna.

Utskottet ser med tillfredsställelse att regeringen i finansplanen ställer upp en produktivetsförbättring på 2 % per år som en rimlig och nödvändig målsättning för den kommunala sektorn. Samtidigt konstaterar dock utskottet att konkreta medel för att uppnå detta mål inte samtidigt anvisas.

De behov som skall täckas måste tillgodoses genom omprioriteringar och effektivisering. Om de kommunala monopolen bryts kan konkurrensen öka, vilket förbättrar effektiviteten. Dessutom kan privatiseringar och entreprenader utnyttjas, varigenom effektivitetsvinster kan göras.

I kompletteringspropositionen redovisas äntligen insikt om att kommunalskatterna inte kan och inte får höjas ytterligare. 1990 höjdes kommunalskatten i 41 kommuner och 10 landsting. I stort sett halva Sveriges befolkning har i år fått högre kommunalskatt. Nu har efter flera års dröjsmål förslaget från moderata samlingspartiet om ett kommunalt inkomstskattestopp tagits på allvar, vilket utskottet hälsar med glädje. Detta är enligt utskottet ett första steg i en allmän sänkning av kommunalskatterna.

Utskottet välkomnar också den utredning som tillsätts för att se över kommunernas finansieringskällor, statsbidragen m.m. Bland dess uppdrag ingår att presentera ett eller flera sätt att finansiera kommunernas verksamhet inom ramen för en total utdebitering på högst 30 kr./skr. Också detta tar utskottet som intäkt för en utveckling i riktning mot sänkta kommunalskatter och sänkt skattetryck.

Som underlag för utredningens arbete ligger också det av moderata samlingspartiet ofta upprepade kravet på en övergång från specialdestinerade statsbidrag till mer allmänna. Utskottet instämmer samtidigt i det i motion Fi66 framförda förslaget att en omläggning och reduktion av bidragen kan ske redan under innevarande år.

Genom sänkta marginalskatter dämpas såväl löne- som prisstegrings-takten, vilket har en positiv inverkan på kommunernas ekonomi. De dynamiska effekterna av sänkta skatter och brutna kommunala monopol innebär att kommunsektorns ekonomi totalt sett förbättras med den politik som utskottet här förordat.

Mot bakgrund av vad utskottet anfört tillstyrks motionerna Fi66 yrkande 15, Fi304 yrkande 1 och Fi306 yrkande 1.

Motion Fi65 yrkande 6 avslås då utskottet inte kan acceptera den föreslagna resursöverföringen till kommunsektorn. Mot samma bakgrund avslås motionerna Fi69 yrkandena 1 och 3, Fi213 yrkande 7 och Fi308 yrkande 1. Motion Fi69 yrkande 2 anser utskottet tillgodosedd genom den utredning som nu tillsätts. Yrkandet avslås.

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *inriktningen av den kommunala ekonomin* att riksdagen med anledning av motionerna 1989/90:Fi66 yrkande 15, 1989/90:Fi304 yrkande 1 och 1989/90:Fi306 yrkande 1 samt med avslag på motionerna 1989/90:Fi65 yrkande 6, 1989/90:Fi69 yrkandena 1, 2 och 3, 1989/90:Fi213 yrkande 7 och 1989/90:Fi308 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

2. Inriktningen av den kommunala ekonomin (mom. 1)

Anne Wibble och Lars De Geer (båda fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 17 börjar med "Utskottet erinrar" och på s. 18 slutar med "i propositionen" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill med anledning av vad som anförs i propositionerna och motionerna anföra följande.

Regeringen förutser i den reviderade finansplanen att kommunernas volymexpansion kommer att vara 1,5 % under 1990. Enligt utskottets uppfattning är det samhällsekonomiskt nödvändigt att kommunernas expansion begränsas till högst 1 % under kommande år.

Mot bakgrund av de stora behov som föreligger inom kommunsektorn ser utskottet det inte som möjligt att hålla tillbaka den kommunala verksamheten så att den skulle vara totalt sett oförändrad för åren 1990 och 1991 som föreslås i motioner från moderata samlingspartiet. Utskottet avvisar därför motionerna Fi66 yrkande 15, Fi304 yrkande 1 och Fi306 yrkande 1.

I regeringens kalkyler antas att relationen mellan primärkommunernas expansion — 2 % — och landstingens expansion — 1 % — skall bestå. Enligt utskottets uppfattning skulle detta medföra oacceptabla konsekvenser för sjukvården. Det är enligt utskottets mening rimligare att primärkommuner och landsting tillåts expandera ungefär i samma takt, något som också framhålls i folkpartiets motion Fi69.

Utskottet vill understryka att en nödvändig förutsättning för att en begränsning av kommunsektorns expansionstakt till högst 1 % skall vara förenlig med berättigade krav på barnomsorg, äldreomsorg, sjukvård m.m. är att de offentliga monopolen avskaffas. Dagens problem inom den kommunala sektorn är främst två. För det första saknas valfrihet, och för det andra finns stora brister i servicen vilka bl.a.

yttrar sig i köer. Båda dessa problem avhjälpas, enligt utskottets mening, genom att de regelsystem som i praktiken fungerar som offentliga monopol avskaffas.

Som framhålls i folkpartiets motion Fi69 skulle förekomsten av fler entreprenader och enskilda alternativ öka medborgarnas valfrihet i fråga om de viktiga sociala tjänsterna. Utskottet delar den av motionärerna framförda uppfattningen att ökad valfrihet i sig skulle innebära en ökad välfärd.

Enligt utskottets uppfattning är dagens bristande tillgänglighet och kösituation inte främst en fråga om brist på resurser. Det är snarare det sätt på vilket existerande resurser används som är ineffektivt. Detta sammanhänger bl.a. med att någon verklig konkurrens inom produktionen av tjänsterna inte finns. En fungerande konkurrens skulle enligt utskottets uppfattning leda till en mer effektiv användning av resurserna, och därmed till att medborgarna skulle få valuta för skattepengarna.

En viktig förutsättning för en utveckling i denna riktning är att merparten av dagens specialdestinerade statsbidrag omvandlas till mer allmänna bidrag. Den utredning som nu tillsätts har fått direktiv vilka väl överensstämmer med förslag framförda i motion Fi69 och tidigare motioner från folkpartiet.

De i kompletteringspropositionen föreslagna riktlinjerna för kommunsektorn, bl.a. det tillfälliga förbudet att höja kommunalskatterna, anser utskottet väl svara mot den strävan till god ekonomisk utveckling som utskottet finner nödvändig. Utskottet ställer sig därmed bakom den allmänna inriktning som beskrivs i folkpartiets motion och tillstyrker därmed motion Fi69 yrkandena 1—3.

Någon kraftig förstärkning av kommunsektorns resurser, så som föreslås i motion Fi65 yrkande 6, är inte samhällsekonomiskt försvarbart. Yrkandet avslås. Mot bakgrund av de stora behov som föreligger inom kommunsektorn ser dock utskottet det inte som möjligt att hålla tillbaka den kommunala verksamheten så att den skulle vara totalt sett oförändrad för åren 1990 och 1991 som föreslås i motion Fi66 yrkande 15. Yrkandet avslås. Även motionerna Fi304 yrkande 1 och Fi 306 yrkande 1 avslås. Det i motion Fi213 yrkande 7 framförda kravet på översyn av skatteutjämningsystemet kommer nu att tillgodoses. Yrkandet avstyrks därför.

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *inriktningen av den kommunala ekonomin* att riksdagen med bifall till motionerna 1989/90:Fi69 yrkandena 1, 2 och 3 och 1989/90:Fi308 yrkande 1 samt med avslag på motionerna 1989/90:Fi65 yrkande 6, 1989/90:Fi66 yrkande 15, 1989/90:Fi213 yrkande 7, 1989/90:Fi304 yrkande 1 och 1989/90:Fi306 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

3. Inriktningen av den kommunala ekonomin (mom. 1)

1989/90:FiU29
Reservationer

Gunnar Björk och Ivar Franzén (båda c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 17 som börjar med "Utskottet erinrar" och slutar med "av utskottet" bort ha följande lydelse:

Ökningstakten i den kommunala konsumtionen har under 1980-talet till stor del orsakats av statliga direktiv och pålagor, exempelvis inom omsorgs- och tillsynsverksamheten. Denna utveckling har lett till att kommuner och landsting nu varit nödsakade att i huvudsak betala sin ökningstakt i verksamhet via skattehöjningar. Stora skillnader föreligger i skatteuttag mellan olika kommuner. De betingas framför allt av skattekrafts- och demografiska orsaker och inte av skillnader i servicegrad och effektivitet.

De tidigare under året beslutade åtstramningsåtgärderna, t.ex. moms-höjningen och det i kompletteringspropositionen föreslagna skattestoppet, anser inte utskottet vara åtgärder som främjar en positiv och balanserad utveckling av den kommunala ekonomin. Utskottet tar därför avstånd från dessa förslag.

En utveckling enligt den framskrivning som görs i långtidsbudgeten är enligt utskottets mening inte förenlig med en balanserad utveckling av samhällsekonomin. Utskottet anser att den kommunala konsumtionen genom förnyelse och effektivisering av verksamheten bör kunna begränsas till ca 1 % de närmaste åren. Någon kraftig förstärkning av kommunsektorns resurser, såsom föreslås i motion Fi65 yrkande 6, är inte samhällsekonomiskt försvarbart. Yrkanet avslås.

Utskottet ställer sig i stället bakom vad i centermotionen Fi213 anförts om den kommunala ekonomin. Utskottet vill särskilt understryka vikten av att utredningen om den kommunala skatteutjämnningen som krävs i motionen nu kommer till stånd. Motion Fi213 yrkande 7 bifalls.

dels att den del av utskottets yttrande på s. 18 som börjar med "De tidigare" och slutar med "i propositionen" bort utgå,

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *inriktningen av den kommunala ekonomin*
att riksdagen med bifall till motion 1989/90:Fi213 yrkande 7 samt med avslag på motionerna 1989/90:Fi65 yrkande 6, 1989/90:Fi66 yrkande 15, 1989/90:Fi69 yrkandena 1, 2 och 3, 1989/90:Fi304 yrkande 1, 1989/90:Fi306 yrkande 1 och 1989/90:Fi308 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför,

4. Inriktningen av den kommunala ekonomin (mom. 1)

1989/90:FiU29
Reservationer

Lars-Ove Hagberg (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 17 börjar med "Utskottet erinrar" och på s. 18 slutar med "i propositionen" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill med anledning härav anföra följande.

I den långtidsbudget som redovisas i kompletteringspropositionen görs en beräkning där man antar att den kommunala ekonomin kommer att växa med 1,6 % realt under budgetåren 1990/91—1994/95. Det är en något lägre ökningstakt än under genomsnittet för åren hittills under 1980-talet och en lägre prognos än i föregående långtidsbudget, som i båda fallen uppgick till 2 %.

Denna tillväxttakt måste enligt utskottet anses som otillräcklig mot bakgrund av de stora förbättringar av verksamheten som är nödvändiga. I den kommunala offentliga verksamheten utförs flera av samhällets viktigaste uppgifter i vård, omsorg, skola och kultur.

Samtidigt konstaterar utskottet att det i början på året förväntade underskottet för kommunsektorn om 14 miljarder kronor i den reviderade finansplanen stigit till minus 20 miljarder kronor. En bidragande orsak till detta är de under mellantiden tecknade avtalen.

Problemen inom den offentliga sektorn är till icke oväsentlig del ett resultat av mer än ett decennium av besparingspolitik gentemot sektorn. Saneringen av statens budget och skyddandet av de stora vinster inom näringslivet och finanssektorn har fått gå före en behövlig utbyggnad/upprustning av den offentliga sektorns socialt och samhälls-ekonomiskt viktiga delar. Den offentliga sektorn har inte utvecklats i takt med kraven på densamma.

Utskottet vill understryka att krav måste ställas på en effektiv och ändamålsenlig offentlig sektor. Men effektiviseringar räcker inte. Det behövs mer resurser.

Den utredning som nu skall tillsättas måste få som målsättning att kraftigt förstärka kommunernas ekonomi.

Drastiska åtgärder behövs för att sanera kommunernas och landstingens finanser, minska deras lån etc. Utan extra resurser förvärras krisen inom flera kommunala verksamhetsområden — tjänster som berör människors vardag på ett fundamentalt sätt såsom barnomsorg, äldreomsorg och sjukvård.

Utskottet avstyrker regeringens förslag om ett kommunalt inkomstskattetak och avstyrker också förslaget att till staten återföra det ekonomiska utrymme som inom kommunsektorn skapas som en effekt av skatteomläggningarna.

På kort sikt måste dock extraordinära åtgärder vidtas. Utskottet tillstyrker därför förslaget i motion Fi65 yrkande 6 att år 1990 tillföra 5 miljarder kronor till kommuner och landsting för sanering av deras ekonomi.

De riktlinjer för den kommunala ekonomin som framförs i motionerna Fi66 yrkande 15, Fi69 yrkandena 1—3, Fi213 yrkande 7, Fi304

yrkande 1, Fi306 yrkande 1 och Fi308 yrkande 8 skulle enligt utskottets mening innebära drastiska försämringar av kommunernas möjligheter att uppfylla medborgarnas berättigade behov. Yrkandena avslås därför.

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *inriktningen av den kommunala ekonomin* att riksdagen med bifall till motion 1989/90:Fi65 yrkande 6 samt med avslag på motionerna 1989/90:Fi66 yrkande 15, 1989/90:Fi69 yrkandena 1, 2 och 3, 1989/90:Fi213 yrkande 7, 1989/90:Fi304 yrkande 1, 1989/90:Fi306 yrkande 1 och 1989/90:Fi308 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om en engångsöverföring av medel till kommuner och landsting,

5. Kommunalt skattestopp (mom. 2)

Gunnar Björk och Ivar Franzén (båda c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 20 börjar med "Sedan de" och på s. 21 slutar med "motion Fi64" bort ha följande lydelse:

Sedan de konstitutionella förutsättningarna har klarlagts ytterligare ansluter sig finansutskottet till den avvikande mening som framförs i konstitutionsutskottets yttrande KU9y.

Detta innebär enligt utskottets mening att det nu framlagda förslaget om ett tvåårigt, totalt kommunalt skattestopp är ett ingrepp i den kommunala beskattningsrätten, som inte är förenligt med regeringsformen.

Utskottet ifrågasätter också effektiviteten i ett kommunalt skattestopp. Denna synpunkt framförs också i centerpartiets motion Fi74. Risken är uppenbar att kommunerna kommer att tvingas höja avgifterna. Utskottet anser att regeringen i stället bör uppta överläggningar med de båda kommunförbunden i syfte att hitta lösningar som minskar behovet av skattehöjningar.

Utskottet avstyrker propositionens förslag om tillfälligt skattestopp, liksom liknande yrkande i motionerna Fi304 yrkande 3 och Fi306 yrkande 9, men tillstyrker motion Fi74 yrkandena 8 och 9. Samma yrkande återfinns i motionerna Fi65 yrkande 4 och Fi70 yrkande 9. Även dessa yrkanden tillstyrks.

Vad gäller motion Fi47 yrkande 4 vill utskottet framhålla att en ökning av transfereringarna till kommunsektorn på det sätt som föreslås i motionen inte är lämpligt i den aktuella ekonomiska situationen. Yrkandet avslås.

Motion Fi48 yrkande 23 avstyrks också, eftersom även den ställer krav på ökade resurser till kommunsektorn som helhet.

Den i motion Fi64 föreslagna möjligheten till *skatteväxling* i samband med att kyrkliga samfälligheter bildas, ändras eller upplöses blir tillgodosedd med utskottets ställningstagande. Utskottet delar motionär-

rens uppfattning att den kyrkliga kommunsektorn — på samma grunder som redovisats för kommuner och landsting — skall undantas från skattestoppet. Motionen bifalls i aktuell del.

dels att utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *kommunalt skattestopp*

att riksdagen med bifall till motionerna 1989/90:Fi64, 1989/90:Fi65 yrkande 4, 1989/90:Fi70 yrkande 9, 1989/90:Fi74 yrkandena 8 och 9 samt med avslag på motionerna 1989/90:Fi47 yrkande 4, 1989/90:Fi48 yrkande 23, 1989/90:Fi304 yrkande 3 och 1989/90:Fi306 yrkande 9 avslår i proposition 1989/90:150 bilaga 4 punkt 3 mom. 1 framlagt förslag till lag om tillfällig begränsning i kommuners rätt att ta ut skatt och som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

6. Kommunalt skattestopp (mom. 2)

Lars-Ove Hagberg (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 20 börjar med "Sedan de" och på s. 21 slutar med "motion Fi64" bort ha följande lydelse:

Utskottet säger ett bestämt nej till kommunalt skattestopp. Detta betyder inte att utskottet accepterar höga och höjda kommunalskatter, men utskottet kan inte heller acceptera att kommunernas budgetunderskott ökar. Av regeringens finansplan från januari framgår att kommunerna kommer att ha ett underskott på ca 14 miljarder kronor för 1990, detta räknat på befintlig verksamhet. Tecknade löneavtal för 1990 gör att underskotten blir än större — drygt 20 miljarder kronor i den samlade kommunsektorn.

Det behövs en broms på kommunalskatterna. Utskottet anser att ett skattestopp är fel väg att gå. I stället måste riksdagen anslå ett ekonomiskt stödpaket till kommunsektorn. Ett kommunalt skattestopp utan nya resurser innebär att krisen inom vård, omsorg, skola, kultur och nödvändig service förvärras.

Långsiktigt måste kommunerna enligt utskottets mening få ett bättre skatteunderlag. Den av regeringen aviserade utredningen om kommunal skatteutjämning bör resultera i att skatteutjämningsystemet tillförs nya resurser från vinstrika sektorer i samhället. Ett av skatteomläggningens resultat är att kommunernas skatteunderlag ökar, och därmed stärks kommunernas ekonomi. Denna förstärkning är nödvändig och bör inte föranleda några begränsande åtgärder.

Samtidigt vill utskottet understryka vikten av att den offentliga verksamheten görs så effektiv som möjligt. Regeringen har satt upp produktivitetsmål, och utskottet vill i detta sammanhang framhålla att målen måste anpassas till den kommunala servicens uppgift. Även om produktiviteten ökas kan dock inte kommuner klara sina nödvändiga uppgifter utan ett extra resurstillskott av det slag som utskottet ovan föreslagit.

Mot denna bakgrund tillstyrks motionerna Fi47 yrkande 4 och Fi65 yrkande 4. Yrkanden om avslag på förslaget om skattestopp återfinns också i motionerna Fi70 yrkande 9 och Fi74 yrkande 9. Även dessa yrkanden tillstyrks av utskottet.

Något kommunalt inkomstskattestopp accepteras således inte av utskottet, vilket innebär att motionerna Fi304 yrkande 3 och Fi306 yrkande 9 avslås. Utskottet avslår av samma orsak motionerna Fi48 yrkande 23 och Fi64.

dels att utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *kommunalt skattestopp*

att riksdagen med bifall till motionerna 1989/90:Fi47 yrkande 4, 1989/90:Fi65 yrkande 4, 1989/90:Fi70 yrkande 9 och 1989/90:Fi74 yrkande 9 samt med avslag på motionerna 1989/90:Fi48 yrkande 23, 1989/90:Fi64, 1989/90:Fi74 yrkande 8, 1989/90:Fi304 yrkande 3 och 1989/90:Fi306 yrkande 9 avslår i proposition 1989/90:150 bilaga 4 punkt 3 mom. 1 framlagt förslag till lag om tillfällig begränsning i kommunernas rätt att ta ut skatt och som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

7. Kommunalt skattestopp (mom. 2)

Carl Frick (mp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 20 börjar med "Sedan de" och på s. 21 slutar med "motion Fi64" bort ha följande lydelse:

Utskottet finner det märkligt att regeringen presenterar ett så långtgående förslag till inskränkning i den kommunala självbestämmanderätten samtidigt som en ny kommunallag är under utarbetande — en lag vars syfte bl.a. är att stärka den kommunala självstyrelsen och demokratin.

Som utskottet vid flera tidigare tillfällen konstaterat, senast i betänkande 1988/89:FiU29, innebär grundlagsregleringen av den kommunala självbeskattningen att kommunerna ges reell frihet att bestämma beskattningens storlek. Starka konstitutionella skäl talar således mot det nu framlagda förslaget.

Lagrådets granskning av det kommande skattestoppet grundar sig på regeringens förslag om ett ettårigt stopp. Lagrådet konstaterar att ingripanden i den kommunala skatterätten av den art det här är fråga om måste användas med stor urskillning och varsamhet och att i ju högre grad de innebär en faktisk begränsning av utrymmet för en kommun att handha sina uppgifter, desto betänkligare blir åtgärden från konstitutionell synpunkt. Inom vissa ramar blir gränsdragningen en politisk snarare än en rättslig fråga.

Utskottet konstaterar att det förslag som nu förelagts riksdagen innebär ett tvåårigt och inte ett ettårigt skattestopp. Den tveksamhet som lagrådet redovisade måste gälla i än högre grad för detta förslag. Inte heller konstitutionsutskottets yttrande i ärendet (KU9y) kan tas som intäkt för skattestoppets grundlagsenlighet.

Sammanfattningsvis kan utskottet konstatera att kommunens rätt att sig själv beskatta är en utomordentligt viktig princip. Kommunala inkomstskattestopp kan bara tillämpas mycket tillfälligt och då med yttersta restriktivitet.

De kommunala tjänsterna har stor betydelse för medborgarna. Behovet av barnomsorg, äldreomsorg, vård, transport och annat måste kunna tillgodoses på ett tillfredsställande sätt. Utskottet anser — om ett tillfälligt skattestopp ändå måste införas — att andra möjligheter då måste öppnas för kommunerna att finansiera viktiga investeringar i infrastruktur, social service m.m. Utskottet instämmer i miljöpartiet de grönas förslag om rätt för kommunerna att ta ut skatter/avgifter på mark och fastigheter för att finansiera investeringar i infrastruktur. Vidare kan övervägas att räkna in miljöeffekter m.m. i självkostnaden vid fastställande av kommunala taxor samt att i storstadsområden införa biltullar.

En annan förutsättning för ett tillfälligt kommunalt inkomstskattestopp är enligt utskottet att det finns garantier för en låg löneutveckling.

Utskottet avstyrker propositionens förslag till kommunalt skattestopp och tillstyrker motionerna Fi48 yrkande 23, Fi65 yrkande 4, Fi70 yrkande 9 och Fi74 yrkande 9.

Därmed avslås motionerna Fi47 yrkande 4, Fi304 yrkande 4 och Fi306 yrkande 9.

dels att utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *kommunalt skattestopp*

att riksdagen med bifall till motionerna 1989/90:Fi48 yrkande 23, 1989/90:Fi65 yrkande 4, 1989/90:Fi70 yrkande 9 och 1989/90:Fi74 yrkande 9 samt med avslag på motionerna 1989/90:Fi47 yrkande 4, 1989/90:Fi64, 1989/90:Fi74 yrkande 8, 1989/90:Fi304 yrkande 3 och 1989/90:Fi306 yrkande 9 avslår i proposition 1989/90:150 bilaga 4 punkt 3 mom. 1 framlagt förslag till lag om tillfällig begränsning i kommunernas rätt att ta ut skatt och som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

8. Effekterna av skattereformen (mom. 3)

Gunnar Björk och Ivar Franzén (båda c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 23 börjar med "Utskottet instämmer" och på s. 24 slutar med "yrkandena 10—12" bort ha följande lydelse:

Utskottet instämmer i det grundläggande kravet på kostnadsneutralitet med anledning av skattereformen. I dagens ekonomiska läge är det inte tillrådligt att förstärka den kommunala expansionen, men det är viktigt att ingen kommun får en extra ekonomisk belastning på grund av skattereformen. Det finns anledning att med extra skatteutjämningsbidrag se till att så inte blir fallet. I tveksamma fall bör regleringen ske till kommunens fördel.

Den metod som regeringen har valt för att återföra pengar från kommunerna till staten är administrativt enkel. Utskottet kan acceptera att den används för att skapa den balans som eftersträvas. Utskottet vill samtidigt understryka vikten av att den kommunalekonomiska utredning som nu tillsätts ser över metoden för att skapa kostnadsneutralitet och överväger eventuellt bättre metoder. Motion Fi65 yrkande 5 avslås mot bakgrund av ovanstående.

Finansutskottet har vid sin behandling av ärendet hört företrädare för de två kommunförbunden och finansdepartementet. Kommunförbundens representanter presenterade beräkningar som väsentligt avviker från dem som redovisas i propositionen. Enligt utskottets mening är det angeläget att det sker fortsatta överläggningar mellan kommunförbunden och departementet så att man kan komma fram till ett gemensamt beräkningsätt.

Utskottet anser att riksdagen, i avvaktan på ett bättre underlag, nu bör fastställa avräkningsskatten enbart för år 1991. Den argumentering som förs i propositionen bygger på att kommunerna bör ha så goda och stabila planeringsförutsättningar som möjligt och att ramarna därför bör fastläggas t.o.m. 1995. Samtidigt hävdas att korrigeringar kommer att bli nödvändiga för att den åsyftade kostnadsneutraliteten skall kunna åstadkommas. Utskottet ifrågasätter om det är meningsfullt att fastlägga ramar som man samtidigt förutsätter måste ändras. Enligt utskottets mening är det en fördel att, i avvaktan på ett bättre beslutsunderlag, bara fastlägga avräkningsskatten för 1991.

Med anledning av vad utskottet ovan anfört bifalls motionerna Fi307 yrkande 2 och Fi74 yrkande 10. Motion Fi70 yrkandena 10—12 blir delvis tillgodosedd. Motion Fi69 yrkande 4 liksom propositionen i berörd del avslås.

dels att utskottets hemställan under 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *effekterna av skattereformen*

att riksdagen med bifall till motionerna 1989/90:Fi74 yrkande 10 och 1989/90:Fi307 yrkande 2 samt med avslag på motionerna 1989/90:Fi65 yrkande 5, 1989/90:Fi69 yrkande 4 och 1989/90:Fi70 yrkandena 10, 11 och 12 avslår i proposition 1989/90:150 bilaga 4 punkt 3 mom. 2 framlagt förslag till lag om avräkningsskatt och som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om skattesatserna för år 1991 m.m.,

9. Effekterna av skattereformen (mom. 3)

Lars-Ove Hagberg (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 23 börjar med "Utskottet instämmer" och på s. 25 slutar med "utskottets hemställan" bort ha följande lydelse:

Skatteomläggningen kommer att tillföra kommunerna stora resurser genom en vidgad bas för den kommunala beskattningen samt genom momsavdrag m.m. Regeringen föreslår nu att dessa pengar dras in genom en särskild avräkningsskatt.

Utskottet konstaterar att det för kommunsektorn kan förväntas ett finansiellt sparandeunderskott på ca 20 miljarder kronor för 1990. I detta ingår bl.a. effekterna av de löneavtal som slutits sedan den preliminära finansplanen presenterades. Det ekonomiska läget för kommuner och landsting är synnerligen ansträngt. Utskottet anser därför att regeringens förslag om avräkningsskatt måste avslås. Det utrymme som skapas genom skatteomläggningen skall kommuner och landsting själva få behålla. Detta skulle vara ett välbehövligt tillskott och skulle lösa en stor del av kommunernas ekonomiska problem.

Utskottet yrkar därför avslag på propositionens förslag till lag om avräkningsskatt och yrkar samtidigt bifall till motion Fi65 yrkande 5. Detta innebär att kommunerna själva får behålla det utrymme som uppstår på grund av skatteomläggningen.

Utskottet tillstyrker också motion Fi70 yrkande 10 om avslag på förslaget om en kommunal avräkningsskatt.

Någon återföring av medel från kommunsektorn bör inte ske vare sig 1991 eller åren därefter. Utskottet avslår därför motionerna Fi70 yrkandena 11 och 12, Fi74 yrkandena 8 och 10 och Fi307 yrkande 2.

dels att utskottets hemställan under 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *effekterna av skattereformen*

att riksdagen med bifall till motionerna 1989/90:Fi65 yrkande 5 och 1989/90:Fi70 yrkande 10 samt med avslag på motionerna 1989/90:Fi69 yrkande 4, 1989/90:Fi70 yrkandena 11 och 12, 1989/90:Fi74 yrkande 10 och 1989/90:Fi307 yrkande 2 avslår i proposition 1989/90:150 bilaga 4 punkt 3 mom. 2 framlagt förslag till lag om avräkningsskatt,

10. Effekterna av skattereformen (mom. 3)

Carl Frick (mp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 23 börjar med "Utskottet instämmer" och på s. 25 slutar med "utskottets hemställan" bort ha följande lydelse:

Utskottet instämmer i det grundläggande kravet på kostnadsneutralitet med anledning av skattereformen. Detta innebär dock inte att neutraliteten måste tolkas så som gjorts i propositionen. Utskottet har på denna punkt invändningar såväl mot beräkningssätten som mot formerna för den skatt som föreslås.

Avräkning skall enligt utskottet inte ske för dynamiska effekter av skattereformen. För det första är det mycket osäkert om det över huvud taget blir några dynamiska effekter. För det andra är det enligt

utskottets mening självklart att — i det fall dynamiska effekter skulle uppstå — kommunerna skall ha sin andel av dessa effekter och inte behöva avstå dem till staten.

Avräkning skall inte heller ske för effekten av att grundavdraget hålls oförändrat vid 10 000 kr., vilket enligt uppgift lär ingå i kalkylens förutsättningar.

Den föreslagna avräkningsskatten innebär en ökad rundgång mellan staten och kommunerna genom att staten ger statsbidrag med den ena handen och tar igen på avräkningsskatten med den andra. Ambitionen bör i stället vara att minska denna rundgång och så långt möjligt låta kommunerna vara självfinansierande. Den utredning som nu skall tillsättas för att se över kommunernas finansieringskällor, statsbidragssystemet och systemet för skatteutjämning bör ha som en naturlig uppgift att se över formerna för avräkningen i samband med skattereformen.

Utskottet finner det därför principiellt felaktigt att nu lägga fast hur avräkningen skall ske för flera år framöver. I stället bör resultatet från den nämnda utredningen avvaktas.

Utskottet anser att riksdagen bör uppdra åt regeringen att återkomma med nytt förslag till avräkning för åren 1991 och 1992. Detta förslag bör grundas på de förutsättningar som utskottet nämnt vad gäller dynamiska effekter m.m. Samtidigt bör också klarare belysas effekterna för de enskilda kommunerna och landstingen. Beslut om avräkning för åren 1993 och framöver bör inte fattas nu. I stället bör man avvakta resultatet av den kommunalekonomiska utredning som nu skall tillsättas.

Detta innebär att utskottet avslår propositionens förslag till lag om avräkningsskatt och tillstyrker motion Fi70 yrkandena 10–12. Samma yrkande om avslag återfinns i motion Fi65 yrkande 5. Detta yrkande bifalls.

Något fastställande av avräkningsskatt för 1991 och framåt bör nu inte ske. Motionerna Fi69 yrkande 4, Fi74 yrkandena 8 och 10 samt Fi307 yrkande 2 avslås.

dels att utskottets hemställan under 3 bort ha följande lydelse:

3. *beträffande effekterna av skattereformen*

att riksdagen med bifall till motionerna 1989/90:Fi65 yrkande 5 och 1989/90:Fi70 yrkandena 10, 11 och 12 samt med avslag på motionerna 1989/90:Fi69 yrkande 4, 1989/90:Fi74 yrkande 10 och 1989/90:Fi307 yrkande 2 avslår i proposition 1989/90:150 bilaga 4 punkt 3 mom. 2 framlagt förslag till lag om avräkningsskatt och som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

11. Statsbidragen till kommunsektorn (mom. 4)

1989/90:FiU29
Reservationer

Lars Tobisson, Rune Rydén och Filip Fridolfsson (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 26 börjar med "Utskottet vill" och på s. 27 slutar med "av utskottet" bort ha följande lydelse:

Principen om kommunal självstyrelse och kommunal demokrati borde innebära att medborgarna i enskilda kommuner och landsting själva får bestämma omfattningen och inriktningen av den kommunala resp. landstingskommunala servicen. Statsbidragssystemet bör därför utformas så att det främjar förverkligandet av denna princip.

Många specialdestinerade statsbidrag har en snedvridande effekt och motverkar dessutom effekten av skatteutjämningsbidragen. Kommuner lockas av bidragsbestämmelser att välja för dem genom bidragen gynnsammare men samhällsekonomiskt dyrare verksamhetsformer. Dessa bidrag är också ofta förknippade med en lång rad detaljregleringar och omfattande administration.

Utskottet konstaterar nu att en kommunalekonomisk utredning skall tillsättas med uppdrag som nära ansluter till moderata samlingspartiets vid flera tillfällen framförda förslag. Flertalet specialdestinerade bidrag skall nu slås samman till ett mer allmänt bidrag.

Utskottet anser dock att statsbidragen redan nästa år bör slås samman till ett allmänt kommunalt bidrag som fördelas mellan kommunerna på ett med de specialdestinerade statsbidragen ekonomiskt likvärdigt sätt. Samtidigt skall bestämmelser och detaljregleringar kopplade till statsbidragen avvecklas.

Det framtida statsbidragssystemet bör utformas så att det underlättar kommunalskattesänkningar.

Om det förslag till skattereform genomförs, som föreslås av moderata samlingspartiet, skapas ett utrymme på ca 6 miljarder kronor för kommunsektorn på grund av bl.a. lägre lönekostnadsökningar. Utskottet föreslår att statens transfereringar till kommunsektorn då minskar med 4 av dessa 6 miljarder kronor. Detta bör ske genom det föreslagna "klumpbidraget" till kommunerna. På detta sätt skapas då också ett utrymme för de enskilda kommunerna och landstingen att sänka sina skatter. Med de av utskottet gjorda antagandena ökas utrymmet med 2 miljarder kronor för år 1991.

Budgettekniskt innebär detta — inkl. övriga åtgärder — en minskning av de specialdestinerade bidragen med 7,4 miljarder kronor eller med 3,4 miljarder kronor om moderata samlingspartiets förslag till skattereform går igenom.

Utskottet tillstyrker mot denna bakgrund motion Fi306 yrkande 7. Detta innebär en omläggning och reducering av statsbidragen till kommunsektorn.

Några ytterligare resurser bör inte tillföras sektorn. Motionerna Fi65 yrkande 7 och Fi212 yrkandena 8–10 avstyrks därför. Utskottet anser att de synpunkter som framförs i motionerna Fi515 och Fi308 yrkande

2 är värda att ta till vara. Detta är dock tillgodosett genom den inriktning som ges utredningen om kommunernas statsbidrag m.m. Motionerna avslås därför.

dels att utskottets hemställan under 4 bort ha följande lydelse:

4. beträffande *statsbidragen till kommunsektorn*

att riksdagen med bifall till motion 1989/90:Fi306 yrkande 7 och med avslag på motionerna 1989/90:Fi65 yrkande 7, 1989/90:Fi212 yrkandena 8, 9 och 10, 1989/90:Fi308 yrkande 2 och 1989/90:Fi515 som sin mening ger regeringen till känna att 7 426 000 000 kr. som en teknisk övergångslösning skall innehållas av de medel som staten överför till kommunerna eller, för det fall moderata samlingspartiets förslag inte vinner riksdagens bifall, 3 426 000 000 kr.,

12. Statsbidragen till kommunsektorn (mom. 4)

Anne Wibble och Lars De Geer (båda fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 26 börjar med "Utskottet vill" och på s. 27 slutar med "av utskottet" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening är det angeläget att systemet för statsbidragen förändras från stark specialdestinering till en mer generell utformning och minskad detaljreglering. En sådan utformning skulle ge enskilda kommuner möjlighet att utforma servicen till medborgarna på det sätt de själva finner bäst och som bäst passar de egna kommuninvånarna. Bidragssystemet skulle också bli väsentligt mindre byråkratiskt och administrativt kostsamt än i dag. För de berättigade krav på likformighet som i vissa fall kan ställas är det enligt utskottets mening oftast tillräckligt med den lagstiftning som finns.

Utskottet anser således att förändringen måste vara entydig i riktning mot en mer generell utformning av statsbidragen till kommunerna. En sådan står i bättre överensstämmelse med den viktiga principen om kommunalt självstyre och kommunal demokrati.

En kommunalekonomisk reform är också ett led i effektiviseringen av den offentliga sektorn. Problemet med den offentliga utgiftsexpansionen i Sverige är i huvudsak ett problem i den kommunala sektorn. En avreglering behövs. Om besluten förs närmare "verkligheten" bör den totala kostnaden kunna sänkas samtidigt som eftersatta behov tillgodoses.

Regeringen har i kompletteringspropositionen aviserat en utredning som skall se över kommunernas finansieringskällor, statsbidragen m.m. Utskottet välkomnar denna utredning vars direktiv i vissa avseenden överensstämmer med vad utskottet ovan anför. Däremot synes det fortfarande oklart i vad mån utredningens direktiv möjliggör förslag om statsbidragsutformning som skapar lika villkor för kommunala och privata produktionsformer. Utskottet delar uppfattningen i folktopmotionerna att sådana förändringar är nödvändiga.

Utskottet tillstyrker motion Fi308 yrkande 2 och motion Fi515.

Mot bakgrund av ovanstående avstyrks motionerna Fi65 yrkande 7 och Fi212 yrkandena 8—10. Samtidigt avstyrks motion Fi306 yrkande 7.

dels att utskottets hemställan under 4 bort ha följande lydelse:

4. beträffande *statsbidragen till kommunsektorn*

att riksdagen med bifall till motionerna 1989/90:Fi308 yrkande 2 och 1989/90:Fi515 samt med avslag på motionerna 1989/90:Fi65 yrkande 7, 1989/90:Fi212 yrkandena 8, 9 och 10 samt 1989/90:Fi306 yrkande 7 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

13. Statsbidragen till kommunsektorn (mom. 4)

Lars-Ove Hagberg (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 26 börjar med "Utskottet vill" och på s. 27 slutar med "av utskottet" bort ha följande lydelse:

I den kommunala offentliga verksamheten utförs flera av samhällets viktigaste uppgifter inom vård, omsorg, skola och kultur. Resurser krävs på flera plan. Den nuvarande krisen riskerar att förvärras. Kommunsektorns finansiella sparandeunderskott kommer enligt den reviderade finansplanen att uppgå till ca 20 miljarder kronor år 1990. Statens begränsningar av skatteunderlaget och av transfereringarna är en huvudorsak till den kommunala ekonomins nuvarande besvärliga situation. Utskottet delar inte regeringens åsikt att de statliga transfereeringarna måste minska.

Enligt utskottets mening måste i stället den kommunala ekonomin förstärkas. Effektiviseringar räcker inte. Det behövs mer resurser. Det utrymme som skapas genom skattereformen bör kommunsektorn få behålla. Utskottet avvisar det förslag till återföring av resurserna — den s.k. avräkningsskatten — som regeringen presenterat i kompletteringspropositionen.

Redan i år måste dock en kraftig förstärkning av kommunsektorns ekonomi ske. Utskottet ställer sig därför bakom förslag från vänsterpartiet kommunisterna att en engångssumma om 5 miljarder kronor år 1990 tillförs sektorn för att klara de aktuella uppgifterna. Genom denna summa kan en sanering ske av kommunernas och landstingens finanser. Dessa miljarder bör tas från de pengar skatteförvaltningen har att fordra från svenska företag efter den skattekontroll som gjorts för skattekontrollåret 1989. Enligt uppgift från skatteförvaltningen rör det sig om en summa på ca 5 miljarder kronor.

Utskottet konstaterar också att regeringen nu avser att tillsätta en parlamentarisk utredning för att se över bl.a. statsbidragen till kommunsektorn. Avsikten är att utredningen skall presentera en eller flera alternativa vägar att finansiera verksamheten inom ramen för en total utdebitering på högst 30 kr./skr. exkl. församlingsskatt.

Utskottet vill i detta sammanhang kraftigt understryka vikten av att de specialdestinerade statsbidragens ställning bibehålls. Dessa bidrag har en viktig funktion i och med att de stimulerar utbyggnaden av viktiga sociala tjänster. De syftar också till en mer jämlik servicenivå mellan rikets olika delar och har haft en avgörande betydelse för många verksamhetsgrenar. Utskottet vill varna för en övergång till mer generella statsbidrag av det slag som ibland diskuteras. Motionerna Fi306 yrkande 7 och Fi308 yrkande 2 avstyrks.

Inte heller den övergång till privata verksamhetsformer och konkurrens som förespråkas i motion Fi515 tror utskottet löser kommunernas problem. Motion Fi515 avstyrks.

Utskottet tillstyrker mot bakgrund av vad som ovan anförts därmed motionerna Fi212 yrkandena 8—10 samt Fi65 yrkande 7.

dels att utskottets hemställan under 4 bort ha följande lydelse:

4. beträffande *statsbidragen till kommunsektorn*

att riksdagen med bifall till motionerna 1989/90:Fi65 yrkande 7 och 1989/90:Fi212 yrkandena 8, 9 och 10 samt med avslag på motionerna 1989/90:Fi306 yrkande 7, 1989/90:Fi308 yrkande 2 och 1989/90:Fi515 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför,

14. Skatteutjämningsystemet (mom. 5)

Lars Tobisson, Rune Rydén och Filip Fridolfsson (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 29 börjar med "Som utskottet" och på s. 30 slutar med "yrkande 2 avslås" bort ha följande lydelse:

Den kommunala skattesatsen skall vara ett uttryck för den kommunala självstyrelsen och spegla den avvägning mellan offentlig och enskild verksamhet som kommunens befolkning väljer.

För att ge möjlighet till god kommunal verksamhet över hela landet och ge alla kommuner rättvisa grundförutsättningar krävs ett väl fungerande kommunalt skatteutjämningsystem. Detta skall utjämna de yttre förutsättningar som kommunerna själva inte kan påverka i nämnvärd utsträckning. Det gäller i första hand kommunens skatteunderlag, befolkningssammansättning och kostnadsläge men däremot inte kostnadsskillnader orsakade av olika standardval för verksamheten eller misshushållning.

Skatteunderlaget från fysiska personer skall utgöra underlaget för den skattefinansierade delen av kommunens verksamhet. Rundgång av bidrag och avgifter mellan stat och kommuner måste undvikas.

Skatteutjämningsystemet har hittills stimulerat till skattehöjningar, vilket pressat upp de kommunala skattesatserna. Utskottet förordar i stället ett system för skatteutjämning som mer generellt gynnar skattesänkningar och minskad volymtillväxt.

Vad utskottet sagt om inriktningen av skatteutjämningsystemet överensstämmer med yrkande 2 i motion Fi304, yrkande 2 i motion Fi306 samt yrkande 1 i motion Fi311 och bör ges regeringen till känna.

Detta innebär att utskottet avslår motionerna Fi305 och Fi307 yrkande 1.

dels att utskottets hemställan under 5 bort ha följande lydelse:

5. beträffande *skatteutjämningsystemet*

att riksdagen med bifall till motionerna 1989/90:Fi304 yrkande 2, 1989/90:Fi306 yrkande 2 och 1989/90:Fi311 yrkande 1 samt med avslag på motionerna 1989/90:Fi305 och 1989/90:Fi307 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

15. Skatteutjämningsystemet (mom. 5)

Gunnar Björk och Ivar Franzén (båda c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 29 börjar med "Som utskottet" och på s. 30 slutar med "avstyrks därför" bort ha följande lydelse:

Som utskottet tidigare framhållit skall nu en samlad översyn av statsbidragen till kommunerna ske. Den parlamentariska utredningen får vittgående direktiv och ett nytt system beräknas kunna träda i kraft år 1993. Det är viktigt att det som framförs i motionerna Fi307 yrkande 1 och Fi305 kommer att övervägas inom ramen för utredningen. Utskottet anser därför ett tillkännagivande med denna innebörd till regeringen vara väl motiverat. Motionerna Fi305 och Fi307 yrkande 1 tillstyrks därför.

dels att utskottets hemställan under 5 bort ha följande lydelse:

5. beträffande *skatteutjämningsystemet*

att riksdagen med bifall till motionerna 1989/90:Fi305 och 1989/90:Fi307 yrkande 1 och med avslag på motionerna 1989/90:Fi304 yrkande 2, 1989/90:Fi306 yrkande 2 och 1989/90:Fi311 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

16. Extra skatteutjämningsbidrag (mom. 6)

Lars Tobisson, Rune Rydén och Filip Fridolfsson (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 30 som börjar med "Som utskottet" och slutar med "yrkande 8" bort ha följande lydelse:

Som utskottet tidigare framhållit skall skatteutjämningsbidraget inte stimulera till skattehöjningar. Utskottet vill därför förorda ett system där skatteutjämningsbidraget beräknas utifrån en enhetlig skattesats. För att stimulera kommunerna att sänka skatterna bör kommuner med särskilt hög utdebitering, över 17 kr., redan nu få extra skatteut-

jämningsbidrag om de sänker utdebiteringen. Riksdagen bör hos regeringen begära förslag till sådant extra bidrag. Detta extra skatteutjämningsbidrag skall utbetalas med 50 % av skattesänkningen ner till 17 kr. det år skattesänkningen genomförs. Därigenom ger skatteutjämnningen ett incitament för lägre skattesatser och minskade utdebiteringskillnader mellan olika kommuner.

Utskottet tillstyrker motion Fi306 yrkande 8 om bemyndigande för regeringen att utge kompensation för år 1991 i form av extra skatteutjämningsbidrag. Förändringarna bör kunna träda i kraft den 1 januari 1991.

dels att utskottets hemställan under 6 bort ha följande lydelse:

6. beträffande *extra skatteutjämningsbidrag*

att riksdagen med bifall till motion 1989/90:Fi306 yrkande 8 och med avslag på motionerna 1989/90:Fi301, 1989/90:Fi303, 1989/90:Fi309 och 1989/90:Fi312 samt med anledning av vad som anförs i proposition 1989/90:100 bilaga 9 punkt F 1 mom. 1 bemyndigar regeringen att utge kompensation till kommuner och landstingskommuner för år 1991 i form av extra skatteutjämningsbidrag i enlighet med vad utskottet anfört,

17. Extra skatteutjämningsbidrag (mom. 6)

Gunnar Björk och Ivar Franzén (båda c) anser

dels att den del av utskottets betänkande på s. 31 som börjar med "Det kan" och slutar med "och Fi312" bort ha följande lydelse:

Förlusterna i de här aktuella energiproduktionsanläggningarna är direkt beroende av den förda energipolitiken och att regeringen inte har fullföljt av riksdagen fattade beslut avseende t.ex. oljeprisets utveckling. Det finns alltså särskild anledning att beakta dessa förluster vid fördelning av de extra skatteutjämningsbidragen. Utskottet tillstyrker därför motion Fi312. När det gäller t.ex. strandstädning föreligger inte samma speciella skäl för särskilt beaktande, och motionerna Fi301, Fi303 och Fi309 bör därför inte föranleda någon riksdagens åtgärd. Dessa motioner avstyrks.

dels att utskottets hemställan under 6 bort ha följande lydelse:

6. beträffande *extra skatteutjämningsbidrag*

att riksdagen med bifall till motion 1989/90:Fi312 samt med avslag på motionerna 1989/90:Fi301, 1989/90:Fi303, 1989/90:Fi306 yrkande 8 och 1989/90:Fi309 bemyndigar regeringen att utge extra skatteutjämningsbidrag för år 1991 i enlighet med vad som förordats i proposition 1989/90:100 bilaga 9 punkt F 1 mom. 1 samt som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

18. Inomregional skatteutjämning (mom. 8)

Lars Tobisson, Rune Rydén och Filip Fridolfsson (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 32 som börjar med "Utskottet vill" och slutar med "yrkande 3" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar motionärernas uppfattning att den inomregionala skatteutjämningen får olämpliga regionalpolitiska effekter. Den förstärker snarare än balanserar verkan av det statliga systemet och bidrar därigenom till att konservera en felaktig samhällsstruktur. Systemet minskar den dynamik som ligger i den kommunala självstyrelsen och fria beskattningsrätten. Skillnader i utdebitering tycks mest bero på vilken politisk majoritet som styr i kommunen. Utskottet anser därför att den inomregionala skatteutjämningen bör avskaffas. Det skulle minska landstingets utgifter med 450 milj.kr., medel som då kunde stanna hos länets skattebetalare.

Utskottet tillstyrker därmed motion Fi311 yrkande 3 om att avveckla den inomregionala skatteutjämningen.

dels att utskottets hemställan under 8 bort ha följande lydelse:

8. beträffande *inomregional skatteutjämning*
att riksdagen med bifall till motion 1989/90:Fi311 yrkande 3 hos regeringen begär förslag om avveckling av lag om skatteutjämning i Stockholms läns landstingskommun i enlighet med vad utskottet anfört,

19. Allmän skatteutjämningsavgift (mom. 9)

Lars Tobisson, Rune Rydén och Filip Fridolfsson (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 33 som börjar med "Av landets" och slutar med "skatteutjämningsavgift tillstyrks" bort ha följande lydelse:

Skatteunderlaget från fysiska personer skall utgöra underlaget för den skattefinansierade delen av kommunens verksamhet. Rundgång av bidrag och avgifter mellan stat och kommun måste undvikas. Därför skall inte några statliga avgifter på skatteunderlaget förekomma. Ett system där kommunerna betalar in skattepengar — för 1990 beräknas beloppet uppgå till drygt 6 miljarder kronor — till staten, som i sin tur betalar tillbaka dem i form av riktade bidrag, är inte bara opraktiskt utan leder också till fördyringar och urgröpning av den kommunala självstyrelsen. Skatteutjämningsavgiften bör därför enligt utskottets mening avvecklas i sin helhet.

Utskottet tillstyrker motion Fi306 yrkande 3.

dels att utskottets hemställan under 9 bort ha följande lydelse:

9. beträffande *allmän skatteutjämningsavgift*
att riksdagen med bifall till motion 1989/90:Fi306 yrkande 3 avslår det i proposition 1989/90:100 bilaga 9 under litt. F fram-

20. Särskild skatteutjämningsavgift (mom. 10)

Anne Wibble (fp), Lars Tobisson (m), Rune Rydén (m), Filip Fridolfsson (m) och Lars De Geer (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 34 som börjar med "Utskottet anser" och slutar med "Fi311 yrkande 2" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar den uppfattning som framförs i motionerna Fi306 yrkande 4 och Fi311 yrkande 2 att den särskilda skatteutjämningsavgiften bör avvecklas. Det är inte rimligt att kommuner som bedriver en effektiv och mindre kostnadskrävande verksamhet skall bestraffas av staten. Den särskilda skatteutjämningsavgiften, den s.k. Robin Hood-skatten, innebär att många kommuner påförs en progressiv avgift. Det är emellertid kommunens invånare och skattebetalare, inte kommunen, som betalar den särskilda skatteutjämningsavgiften. Invånare med låga inkomster i kommuner som drabbas av Robin Hood-skatten kan därigenom få betala utgifterna för invånare med höga inkomster i andra kommuner. I Robin Hood-kommunerna är det de facto staten och inte kommunen som fastställer kommunalskattesatsens storlek. Detta strider mot den kommunala självstyrelsen. Utskottet vill bestämt avvisa ett sådant system.

Utskottet förutsätter att den utredning som nu skall tillsättas för att se över kommunernas finansieringskällor kommer att behandla — och föreslå avskaffande av — avgiften i fråga. Det är ett självklart och nödvändigt steg mot ett bättre finansierings- och skatteutjämningsystem.

Utskottet anser således att den progressiva skatteutjämningsavgiften bör avskaffas och tillstyrker motionerna Fi306 yrkande 4 och Fi311 yrkande 2.

dels att utskottets hemställan under 10 bort ha följande lydelse:

10. beträffande särskild skatteutjämningsavgift

att riksdagen med bifall till motionerna 1989/90:Fi306 yrkande 4 och 1989/90:Fi311 yrkande 2 beslutar avskaffa den särskilda skatteutjämningsavgiften (den s.k. Robin Hood-skatten) fr.o.m. 1991,

21. Kompensation för slopad kommunal företagsbeskattning (mom. 11)

Lars Tobisson, Rune Rydén och Filip Fridolfsson (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 34 börjar med "Utskottet vill" och på s. 35 slutar med "879 172 000 kr." bort ha följande lydelse:

Då den kommunala beskattningsrätten av juridiska personer upphörde var ett av skälen att nå ökad enkelhet i beskattningen. Utskottet anser att man nu skall fullfölja denna reform. Den fulla kompensation som från början infördes för att täcka inkomstbortfallet har redan reducerats i flera steg. Nu bör bidraget helt upphöra. Rundgången av bidrag och avgifter mellan stat och kommuner måste undvikas så långt möjligt. Det av moderata samlingspartiet föreslagna systemet, där kommunerna får behålla mer av sitt eget skatteunderlag, ger bättre förutsättningar för kommunerna att fullgöra sina uppgifter.

Utskottet avstyrker mot denna bakgrund propositionens förslag i bilaga 9 punkt F 2 och tillstyrker motion Fi306 yrkande 5, vilket innebär att kompensationen för den slopade kommunala företagsbeskattningen upphör.

dels att utskottets hemställan under 11 bort ha följande lydelse:

11. beträffande *kompensation för slopad kommunal företagsbeskattning*

att riksdagen med bifall till motion 1989/90:Fi306 yrkande 5 avslår regeringens förslag i proposition 1989/90:100 bilaga 9 punkt F 2 att till *Bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen* för budgetåret 1990/91 anvisa ett förslagsanslag på 879 172 000 kr.,

22. Minskad regelstyrning m.m. (mom. 14)

Anne Wibble och Lars De Geer (båda fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 36 som börjar med "Den kommunalekonomiska" och slutar med "Motionerna avstyrks" bort ha följande lydelse:

Prioriteringar av kommunernas verksamhet blir allt mer nödvändiga. Det är rimligt att se över vilka uppgifter kommunerna utför och om alla dessa är nödvändiga. Utskottet vill i detta sammanhang framhålla att det finns en stor mängd planer som kommunerna ålagts att utarbeta och som enligt utskottets mening borde kunna avskaffas. Självfallet finns det några planer som är nödvändiga för framförhållningen, t.ex. barnomsorgsplanen. Men det finns därutöver ett stort antal planer vars utarbetande kräver betydande resurser och som sedan bara läggs åt sidan.

Utskottet vill mot denna bakgrund tillstyrka motion Fi308 yrkande 3.

Utskottet anser att också krav på ökad kommunal frihet som framförs i motion Fi307 yrkande 4 därmed tillgodoses.

dels att utskottets hemställan under 14 bort ha följande lydelse:

14. beträffande *minskad regelstyrning m.m.*

att riksdagen med bifall till motion 1989/90:Fi308 yrkande 3 och med anledning av motion 1989/90:Fi307 yrkande 4 som sin

mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om färre kommunala planer,

1989/90:FiU29
Reservationer

23. Minskad regelstyrning m.m. (mom. 14)

Gunnar Björk och Ivar Franzén (båda c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 36 som börjar "Den kommunalekonomiska" och slutar med "Motionerna avstyrks" bort ha följande lydelse:

Kommuner och landsting måste ges större möjligheter att ta egna initiativ och utnyttja sina egna specifika förutsättningar för att åstadkomma effektiviseringar i sin verksamhet. Den detaljreglering som följer med många specialdestinerade statsbidrag måste minskas betydligt. Utskottet förutsätter att detta blir ett av resultaten från den kommunalekonomiska utredning som nu tillsätts. Det som i motion Fi307 yrkande 4 anförs bör dock riksdagen ge regeringen till känna.

Det krav på att slopa kommunala planer som framförs i motion Fi308 yrkande 3 redovisar samma grundsyn och bör ingå bland det som ligger till underlag för den översyn av regelsystemet som nu skall ske i den kommande utredningen.

Utskottet tillstyrker därmed motion Fi307 yrkande 4.

dels att utskottets hemställan under 14 bort ha följande lydelse:

14. beträffande *minskad regelstyrning m.m.*

att riksdagen med bifall till motion 1989/90:Fi307 yrkande 4 och med anledning av motion 1989/90:Fi308 yrkande 3 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om ökad kommunal frihet,

24. Utvidgning av den kommunala beskattningsrätten (mom. 15)

Lars-Ove Hagberg (vpk) och Carl Frick (mp) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 36 som börjar med "Den kommunala" och slutar med "avstyrks därför" bort ha följande lydelse:

Kommunerna har blivit av med sin beskattningsrätt både vad gäller juridiska personer och vad gäller schablontaxeringen m.m. av fastigheter. Samtidigt har kommunerna stora kostnader för de miljöproblem som industrierna förorsakar. Företagen bör betala skatt även till de primärkommuner där de har verksamhet. Sådan skatt skall inte baseras på vinst utan på företagets fastighetsinnehav och eventuellt antalet anställda. Man bör således förändra beskattningssystemet så att fastighetsskatten utgår till primärkommunerna och inte till staten.

Utskottet anser således att kommunerna måste få utvidgad beskattningsrätt. Den utredning som nu skall tillsättas bör få i uppdrag att lägga fram förslag i denna riktning. Tanken med det kommunala självstyret måste vara att visa förtroende för att kommunerna kan föra

en ansvarsfull ekonomisk politik. Utskottet instämmer i de synpunkter som framförs av miljöpartiet de gröna och menar att riksdagen inte bör komma med pekpinna till kommunernas företrädare.

Vad utskottet anfört med anledning av motion Fi23 yrkande 4 om statsbidragsutredningens inriktning bör riksdagen ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 15 bort ha följande lydelse:

15. beträffande *utvidgning av den kommunala beskattningsrätten*

att riksdagen med bifall till motion 1989/90:Fi23 yrkande 4 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

25. Överföring av uppgifter till kommunerna (mom. 16)

Gunnar Björk (c), Ivar Franzén (c) och Carl Frick (mp) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 37 som börjar med "Utskottet anser att" och slutar med "yrkande 3" bort ha följande lydelse:

Kommuner och landsting har ålagts uppgifter som tidigare åvilat staten. Överföringar har också gjorts inom kommunsektorn mellan landsting och kommuner.

Oftast har förändringarna haft det vällovliga syftet att decentralisera beslutsfattandet. Kostnaderna har dock inte alltid kompensrats. Utskottet har tidigare betonat värdet av att inte öka den kommunala skattetrycket. Mot den bakgrunden finner utskottet det naturligt att överföring — eller av staten beslutad ökning — av uppgifterna inom kommunsektorn alltid skall kombineras med statlig ersättning för dessa uppgifter. Staten skall alltså inte under de närmaste åren lägga några nya kostnadskrävande uppgifter på den kommunala sektorn utan att samtidigt ge kommuner och landsting möjlighet att finansiera eventuella nya åtaganden med andra medel än höjda skatter. Ersättningen kan t.ex. i allt väsentligt ske via den kommunala skatteutjämningen.

Vad utskottet sagt med anledning av motion Fi307 yrkande 3 bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 16 bort ha följande lydelse:

16. beträffande *överföring av uppgifter till kommunerna*

att riksdagen med bifall till motion 1989/90:Fi307 yrkande 3 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

26. Kostnadsanalyser i regeringens propositioner (mom. 17)

1989/90:FiU29

Anne Wibble (fp), Lars Tobisson (m), Gunnar Björk (c), Rune Rydén (m), Filip Fridolfsson (m), Lars De Geer (fp) och Ivar Franzén (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 37 som börjar med "Utskottet har" och slutar med "motion Fi302" bort ha följande lydelse:

Utskottet har vid tidigare tillfällen framfört krav på konkreta konsekvensanalyser av alla de ekonomiska övervältringar som sker på kommunerna. Trots detta fortsätter förslag att föreläggas riksdagen utan att de ekonomiska konsekvenserna redovisas. T.ex. vill utskottet peka på frågan om kommunalisering av lärarna.

De allmänna direktiv till kommittéer och särskilda utredare (dir. 1984:5) som föreskriver att väl genomarbetade kostnadsberäkningar skall redovisas anser utskottet inte efterlevs.

Utskottet instämmer därför i de synpunkter som framförs i motion Fi302. Utskottet anser därför att riksdagen bör ge regeringen till känna vad som i motion Fi302 anförs om behovet av såväl kostnadsanalyser som konsekvensbeskrivningar i regeringens propositioner i vad avser centrala beslut med kostnadsdrivande effekter på kommunerna.

dels att utskottets hemställan under 17 bort ha följande lydelse:

17. beträffande *kostnadsanalyser i regeringens propositioner* att riksdagen med bifall till motion 1989/90:Fi302 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Särskilt yttrande

Inriktningen av den kommunala ekonomin (mom. 1)

Carl Frick (mp) anför:

De kommunala beslutsfattarna är medvetna om det allmänekonomiska läget. Det tillkommer inte riksdagen att ge pekpinna. I stället måste man ha förtroende för att kommunerna är ekonomiskt ansvarsfulla. Det kommunala skattestoppet är principiellt felaktigt och dessutom ur ett ekonomiskt helhetsperspektiv onödigt.

Kommunerna måste ha möjlighet att finansiera viktiga investeringar i infrastruktur, social service m.m. Något tak på 1 % för den kommunala volymökningen bör inte fastställas. Vi anser att den kommunala beskattningsrätten bör utvidgas. Några sådana möjligheter har miljöpartiet de gröna pekat på. Bl.a. anser vi att industrier bör betala skatt till den primärkommun där verksamheten bedrivs. Miljöeffekter bör få räknas in i självkostnaden vid fastställandet av kommunala taxor.

Vi anser att kommunernas verksamhet kommer att drabbas hårt av skattestoppet om inte andra finansieringsvägar öppnas och om inte löneutvecklingen hålls på en låg nivå.

Det kommunala självbestämmandet är en fundamental del i det svenska samhället och miljöpartiet de gröna anser att utskottet på ett bättre sätt borde ha slagit vakt om denna rättighet för medborgarna att själva bestämma om sin närmiljö.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1987:560) om
skatteutjämningsavgift

Härigenom föreskrivs att 3 och 4 §§ lagen (1987:560) om skatteutjämningsavgift skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Avgiften utgör för landstingskommun 46 öre per skattekrona.

Avgiften utgör för landstingskommun 56 öre per skattekrona.

4 §²

Avgiften utgör för kommun 69 öre per skattekrona.

Avgiften utgör för kommun 79 öre per skattekrona.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1990 och tillämpas första gången i fråga om skatteutjämningsavgift för år 1991.

¹ Senaste lydelse 1989:605.

² Senaste lydelse 1989:605.

I proposition 1989/90:150 framlagda lagförslag.

1. Förslag till

Lag om tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Vid fastställande av skattesatsen för skatt till landstingskommun, primärkommun, församling eller kyrklig samfällighet får skattesatsen för åren 1991 och 1992 inte bestämmas högre än den skattesats som för år 1990 har gällt för respektive kommun, församling eller samfällighet. Beslutar en kommun, församling eller samfällighet om en högre skattesats än vad i föregående mening angetts skall den skattesats som gällde för år 1990 användas vid tillämpningen av uppbördslagen (1953:272), lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. och lagen (1988:491) om skatteutjämningsbidrag.

2 § Har uppgifter omfördelats mellan landstingskommun och kommunerna inom landstingskommunen eller mellan kyrklig samfällighet och församlingarna inom samfälligheten skall den kommun, församling eller samfällighet vars kostnader minskat på grund av omfördelningen sänka sin skattesats så att det sammanlagda uttaget av skatt minskar med ett belopp som motsvarar de minskade kostnaderna. Företas inte en sådan sänkning skall vid tillämpningen av de i 1 § angivna lagarna användas en skattesats som motsvarar den som skulle ha gällt om bestämmelsen i första meningen följts.

Landstingskommun, kommun, församling eller kyrklig samfällighet får då omfördelning som avses i föregående stycke skett fastställa en högre skattesats än den som angetts i 1 § i den mån höjningen av utdebiteringen avser att täcka ökade kostnader som uppkommit vid omfördelningen. Den sammanlagda utdebiteringen av skatt till landstingskommunen och kommunen respektive den kyrkliga samfälligheten och församlingen får i sådant fall dock inte bli högre än den sammanlagda utdebiteringen av skatt till landstingskommunen och kommunen respektive den kyrkliga samfälligheten och församlingen som gällt för år 1990.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om storleken av den sänkning av utdebiteringen som skall företas respektive den största höjningen av utdebiteringen som får företas i samband med omfördelning av uppgifter enligt första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1990.

2. Förslag till Lag om avräkningsskatt

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Landstingskommun och primärkommun skall till staten erlægga avräkningsskatt enligt denna lag.

2 § Skatteunderlaget utgörs av antalet skattekronor som av skattemyndigheten fastställts vid taxeringen till kommunal inkomstskatt närmast föregående år samt det antal skattekronor som i förekommande fall tillskjuts för året enligt lagen (1988:491) om skatteutjämningsbidrag.

3 § Avräkningsskatt utgörs för landstingskommun 0,34 kronor per skatte-krona avseende år 1991, 0,85 kronor per skatte-krona avseende år 1992, 1,35 kronor per skatte-krona avseende år 1993, 1,25 kronor per skatte-krona avseende år 1994, 1,10 kronor per skatte-krona avseende år 1995 och följande år.

4 § Avräkningsskatt utgörs för kommun 0,64 kronor per skatte-krona avseende år 1991, 1,30 kronor per skatte-krona avseende år 1992, 1,90 kronor per skatte-krona avseende år 1993, 1,75 kronor per skatte-krona avseende år 1994, 1,60 kronor per skatte-krona avseende år 1995 och följande år.

5 § Vad som sägs i 6–9 §§ lagen (1987:560) om skatteutjämningsavgift skall tillämpas även på avräkningsskatten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1990.

Tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt

Till finansutskottet

Finansutskottet har berett konstitutionsutskottet tillfälle att avge yttrande över det i bilaga 4 till proposition 1989/90:150 (kompletteringspropositionen) framlagda förslaget till lag om tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt jämte de motioner som väckts med anledning härav.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till frågan om förslagets grundlagsenlighet.

Propositionen

Regeringen beslutade den 8 februari 1990 att inhämta lagrådets yttrande över ett förslag till lag om tillfällig begränsning av kommuners och församlingars rätt att ta ut skatt. Det remitterade förslaget innebar att kommuner, församlingar och kyrkliga samfundigheter inte skulle få ta ut högre skatt för år 1991 än vad resp. kommun, församling eller samfundighet fastställt för år 1990.

Lagrådet ansåg att förslaget om en ettårig begränsning i kommuners och församlingars rätt att ta ut skatt inte gick utöver vad som från konstitutionell synpunkt fick anses möjligt att acceptera och ansåg således att förslaget var förenligt med regeringsformen.

Det nu framlagda lagförslaget innebär ett tvåårigt kommunalt skattestopp. Begränsningen innebär att landstingskommun, kommun, församling eller kyrklig samfundighet för åren 1991 och 1992 inte får utdebitera en högre skatt än den som fastställts för år 1990. Lagen, som vidare innehåller vissa undantagsregler för s.k. skatteväxling, föreslås träda i kraft den 1 juli 1990.

Motion

I en av motionerna i ärendet — motion 1989/90:Fi74 yrkande 9 av Olof Johansson m.fl. (c) — ifrågasätts förslagets grundlagsenlighet. Motionärerna erinrar om att lagrådet i sitt yttrande över det tidigare lagförslaget, som endast avsåg ett ettårigt skattestopp, framhållit att i ju högre grad ett kommunalt skattestopp innebär en faktisk begränsning av utrymmet för en kommun att handha sina uppgifter, desto betänkligare blir åtgärden från konstitutionell synpunkt. Med hänsyn till att det nu aktuella förslaget avser ett tvåårigt skattestopp anser motionärerna det befogat med en förnyad prövning av förslagets grundlagsenlighet.

Utskottets överväganden

Utskottet har i ett betänkande från mars 1981 (KU 1980/81:22) — betänkandet föranlett av en motion — utförligt analyserat grundlagsligheten av lagstiftning om s.k. kommunalt skattetak. I betänkandet konstaterade utskottet att grundlagsregleringen av den kommunala självstyrelsen förutsätter att den kommunala självbeskattningen utövas inom vissa regelramar som dras upp i skattelagar som riksdagen beslutar. Det skydd som grundlagen ger på detta område har principkaraktär och hindrar inte ovillkorligt en lagreglering av typ skattetak. Utskottets uppfattning var att ingrepp i kommunernas beskattningsrätt borde undvikas.

I riksdagen har under en följd av år förts fram motionsförslag (m) om kommunalt skattestopp. Dessa har efter beredning i finansutskottet avslagits av riksdagen under återopande av konstitutionsutskottets uttalanden i nyssnämnda betänkande.

Som skäl för det nu framförda förslaget om tvåårigt kommunalt skattestopp återopas i propositionen bl.a. den förestående reformeringen av det svenska skattesystemet, det ekonomiska läget och behovet av att se över finansieringen av den kommunala sektorn. Ett av de avgörande syftena med en tvåårig begränsning anges vara att skapa tidsmässigt utrymme för att utarbeta mer långsiktiga lösningar på problemen rörande kommunernas skatteuttag och ekonomi.

Lagrådet har i sitt yttrande framhållit att ingripanden i den kommunala beskattningsrätten av aktuellt slag måste användas med stor urskillning och varsamhet. Frågan om hur långtgående sådana ingripanden får göras måste enligt lagrådet bedömas med hänsyn till arten och omfattningen av inskränkningarna och till den tid under vilken de skall gälla. Inom vissa ramar blir emellertid gränsdragningen enligt lagrådet en politisk fråga snarare än en rättslig.

Som framgått av det föregående är det konstitutionella utrymmet för lagstiftning om kommunalt skattetak begränsat. Vid en samlad bedömning av syftena med det nu aktuella förslaget, som har samband med den planerade skattereformen och de bedömningar som regeringen gjort av det ekonomiska läget i stort, har utskottet funnit att den tillfälliga begränsning av kommunernas rätt att bestämma sina skattesatser som föreslås i propositionen kan gödhas från konstitutionell synpunkt.

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Catarina Rönnung (s), Kurt Ove Johansson (s), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Hans Nyhage (m), Sören Lekberg (s), Anita Modin (s), Ylva Annerstedt (fp), Bengt Kindbom (c), Bo Hammar (vpk), Hans Leghammar (mp), Rosa-Lill Wählstedt (s), Stig Bertilsson (m) och Ingegerd Sahlström (s).

Avvikande mening

Bertil Fiskesjö (c), Bengt Kindbom (c), Bo Hammar (vpk) och Hans Leghammar (mp) anser att utskottets överväganden bort ha följande lydelse:

Utskottet har i ett betänkande från mars 1981 (KU 1980/81:22) – betänkandet föranlett av en motion – utförligt analyserat grundlagsenligheten av lagstiftning om s.k. kommunalt skattetak. I betänkandet konstaterade utskottet i och för sig att grundlagen inte ovillkorligen hindrar en lagreglering av typ kommunalt skattetak och att förarbetena till regeringsformen ger vid handen att en lagreglering av beskattningsrätten förutsatts kunna avse också kommunernas rätt att bestämma skatteuttagets storlek. I anslutning härtill framhöll emellertid utskottet att grundlagsregleringen av den kommunala självstyrelsen innebär att en eventuell lagreglering av angivet slag måste ge ett utrymme för en fri sektor för kommunerna och att dessa måste få bibehålla åtminstone en viss frihet när det gäller att fastställa beskattningens storlek. Utskottet vill i sammanhanget erinra om att 8 kap. 5 § regeringsformen endast ger riksdagen möjlighet att besluta om *grunderna* för den kommunala beskattningen.

Det nu framlagda förslaget om ett tvåårigt, totalt kommunalt skatte-stopp innebär ett ingrepp i den kommunala beskattningsrätten, som enligt utskottet inte kan accepteras. Förslaget, som utesluter varje möjlighet för kommunerna att höja sina skattesatser över 1990 års nivå, är enligt utskottet inte förenligt med regeringsformen. Utskottet anser med hänvisning till det anförda att propositionen i nu aktuell del bör avslås.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	2
Propositionerna	10
Motionerna	12
Moderata samlingspartiet	12
Folkpartiet	14
Centerpartiet	15
Vänsterpartiet kommunisterna	15
Miljöpartiet	16
Utskottet	16
Inriktningen av den kommunala ekonomin	16
Kommunalt skattestopp	18
Effekterna av skattereformen	21
Statsbidragen till kommunsektorn	25
Skatteutjämningsystemet	28
Extra skatteutjämningsbidrag	30
Anslag till skatteutjämningsbidrag till kommunerna	31
Inomregional skatteutjämning	32
Allmän skatteutjämningsavgift	32
Särskild skatteutjämningsavgift	33
Kompensation för slopad kommunal företagsbeskattning	34
Kompensation för slopad kommunal garantibeskattning	35
Minskad regelstyrning m.m.	36
Utvidgning av den kommunala beskattningsrätten	36
Överföring av uppgifter till kommunerna	36
Kostnadsanalyser i regeringens propositioner	37
Hemställan	38
 Reservationer:	
1. Inriktningen av den kommunala ekonomin (mom. 1) (m)	41
2. Inriktningen av den kommunala ekonomin (mom. 1) (fp)	43
3. Inriktningen av den kommunala ekonomin (mom. 1) (c)	45
4. Inriktningen av den kommunala ekonomin (mom. 1) (vpk)	46
5. Kommunalt skattestopp (mom. 2) (c)	47
6. Kommunalt skattestopp (mom. 2) (vpk)	48
7. Kommunalt skattestopp (mom. 2) (mp)	49
8. Effekterna av skattereformen (mom. 3) (c)	50
9. Effekterna av skattereformen (mom. 3) (vpk)	51
10. Effekterna avskattereformen (mom. 3) (mp)	52
11. Statsbidragen till kommunsektorn (mom. 4) (m)	54
12. Statsbidragen till kommunsektorn (mom. 4) (fp)	55

13. Statsbidragen till kommunsektorn (mom. 4) (vpk) ..	56
14. Skatteutjämningsystemet (mom. 5) (m)	57
15. Skatteutjämningsystemet (mom. 5) (c)	58
16. Extra skatteutjämningsbidrag (mom. 6) (m)	58
17. Extra skatteutjämningsbidrag (mom. 6) (c)	59
18. Inomregional skatteutjämnning (mom. 8) (m)	60
19. Allmän skatteutjämningsavgift (mom. 9) (m)	60
20. Särskild skatteutjämningsavgift (mom. 10) (m, fp) ..	61
21. Kompensation för slopad kommunal företagsbe- skattning (mom. 11) (m)	61
22. Minskad regelstyrning m.m. (mom. 14) (fp)	62
23. Minskad regelstyrning m.m. (mom. 14) (c)	63
24. Utvidgning av den kommunala beskattningsrätten (mom. 15) (vpk, mp)	63
25. Överföring av uppgifter till kommunerna (mom. 16) (c, mp)	64
26. Kostnadsanalyser i regeringens propositioner (mom. 17) (m, fp, c)	65

Särskilt yttrande:

Inriktningen av den kommunala ekonomin (mom. 1) (mp)	65
---------------------------------------------------------------	----

Bilaga 1 Propositionernas lagförslag	67
Bilaga 2 Konstitutionsutskottets yttrande 1989/90:KU9y	70