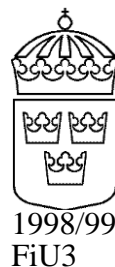


Finansutskottets betänkande

1998/99:FiU3

Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner



Sammanfattning

Finansutskottet behandlar i detta betänkande förslagen i budgetpropositionen till anslag för budgetåret 1999 inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner samt de motioner som väckts med anledning därav.

Bidragen, som sammanlagt uppgår till 103 565 miljoner kronor, omfattar huvuddelen av statens ekonomiska stöd till kommuner och landsting. Bidragen lämnas dels i form av ett allmänt finansiellt stöd till kommuner och landsting, dels i form av ett bidrag för att åstadkomma likvärdiga ekonomiska förutsättningar mellan kommuner respektive landsting. Dessutom kan bidrag lämnas för särskilda insatser i vissa kommuner och landsting. Utskottet tillstyrker propositionens förslag och avstyrker motionsyrkandena.

Till betänkandet har 2 reservationer och 4 särskilda yttranden fogats.

Propositionen

I proposition 1998/99:1 i vad avser utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner föreslår regeringen

1. att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting,
2. att riksdagen för budgetåret 1999 anvisar anslagen under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner enligt följande uppställning:

Verksamhetsområde Anslag	Anslagsbelopp 1 000-tal kr
A Bidrag och ersättning till kommuner och landsting	
1 Generellt statsbidrag till kommuner och landsting (<i>ram</i>)	78 680 000
2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting (<i>res.</i>)	1 014 000
3 Statligt utjämningsbidrag till kommuner och landsting (<i>obet.</i>)	21 270 000
4 Bidrag till Rådet för kommunal redovisning (<i>obet.</i>)	700
5 Bidrag till kommuners och landstings skatteinkomster år 1997 (<i>obet.</i>)	2 600 000
Summa för utgiftsområdet	103 564 700

Propositionens lagförslag återfinns i *bilaga* till betänkandet.

Motionerna

1998/99:Fi208 av Carl Bildt m.fl. (m) vari yrkas

15. att riksdagen godkänner beräkningen av utgifterna inom den kommunala sektorn (utgiftsområde 25) i enlighet med vad som anförs i motionen.

1998/99:Fi210 av Lennart Daléus m.fl. (c) vari yrkas

25. att riksdagen beslutar om fördelning av anslag inom utgiftsområde 25 i enlighet med vad i motionen anförs,

1998/99:Fi211 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) vari yrkas

8. att riksdagen för budgetåret 1999 anvisar anslagen under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning och utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner enligt uppställningen i bilaga 2 (delvis).

1998/99:Fi606 av Lars Leijonborg och Camilla Dahlin-Andersson (fp) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförs om specialdestinering av de tillkommande statsbidragen,

1998/99:Fi608 av Mats Odell m.fl. (kd) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförs om tryggandet av kommunsektorns framtid,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförs om kommunsektorns behov av ökade statsbidrag på kort sikt,

3. att riksdagen till anslaget A 1 Generellt statsbidrag till kommuner och landsting för budgetåret 1999 anvisar 1 235 000 000 kr mindre än vad regeringen föreslagit eller således 77 445 000 000 kr.

1998/99:Fi611 av Håkan Juholt m.fl. (s) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär att den återkommer med förslag till åtgärder som jämställer villkoren för statsbidrag mellan kommuner som beslutar att höja skatten respektive sänka densamma.

1998/99:Fi612 av Märta Johansson (s) vari yrkas att riksdagen beslutar om skatteväxling i enlighet med motionens förslag.

1998/99:So311 av Gudrun Schyman m.fl. (v) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförs om kommunernas framtida behov av ekonomiska resurser för att upprätthålla en god kvalitet i äldreomsorgen.

Riksdagen har den 2 december 1998 beslutat om utgiftsramar för statsbudgetens 27 utgiftsområden för budgetåret 1999 (prop. 1998/99:1, bet. 1998/99:FiU1, rskr. 1998/99:38). Vid riksdagens fortsatta beredning av anslagen inom respektive utgiftsområde får dessa ramar inte överskridas. För utgiftsområde 25 fastställde riksdagen ramen till 103 564,7 miljoner kronor. Finansutskottet behandlar i detta betänkande regeringens förslag i budgetpropositionen till anslag för budgetåret 1999 inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner samt de motioner som väckts med anledning därav.

I enlighet med 5 kap. 12 § riksdagsordningen fastställs anslagen inom utgiftsområdet genom *ett* beslut. Frågor som inte påverkar anslagsbelopp, anslagstyp eller anslagsvillkor för år 1999 behandlas emellertid separat.

Utvecklingen inom kommunsektorn

Budgetpropositionen

I budgetpropositionen understryker regeringen att kommunsektorns ekonomiska förutsättningar i hög grad påverkas av den samhällsekonomiska utvecklingen. Det finns ett nära samband mellan den samhällsekonomiska utvecklingen, det statsfinansiella läget och kommunsektorns ekonomi. Den statliga budgetsaneringen har indirekt fått effekter även på kommunsektorn. Sedan början av 1990-talet har kommunsektorns resurser sammantaget minskat med drygt 2 % och personalresurserna med ca 9 %.

Regeringen understryker att de enskilda kommunernas och landstingens ekonomiska situation dock varierar kraftigt. Många kommuner och landsting har genom omprövningar och en effektivisering av verksamheten uppnått balans mellan intäkter och kostnader. Andra kommuner och landsting måste fortsätta arbetet med att anpassa sina kostnader för att nå ekonomisk balans. För att möta de ökande behoven av kommunal verksamhet och bl.a. motverka skattehöjningar i kommuner och landsting har regeringen föreslagit och aviserat betydande tillskott till kommuner och landsting för åren 1997–2001.

I propositionen pekar regeringen också på att den sedan år 1996 disponerar medel för bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting. Dessa medel har bl.a. fördelats till kommuner med stor andel flyktingar och för omstruktureringsprojekt samt till kommuner med en svår ekonomisk situation.

I bilagan Svensk ekonomi till finansplanen (bilaga 2) redogörs för de bedömningar som regeringen gjort av den kommunala ekonomin de närmaste åren. Enligt dessa bedömningar väntas de kommunala skatteinkomsterna bli högre än vad som förutsågs i vårpropositionen till följd bl.a. av en ökad sysselsättning och högre löneökningar. Även statsbidragen ökar till följd av beslutade och aviserade förstärkningar. Från och med år 1998 beräknas det finnas utrymme för en ökning av konsumtionsvolymen med i genomsnitt 1 % per år. Denna ökning medger att antalet sysselsatta kan öka med i genomsnitt

drygt 11 000 personer per år. Utrymmet för volymökning av konsumtionen bedöms ungefär lika stort i kommuner och landsting, men fördelar sig något olika över åren.

1998/99:FiU3
Utskottet

Motionerna

I *motion Fi608* av Mats Odell m.fl. (kd) framhåller motionärerna att kommunsektorns samlade resurser under senare år kraftigt har urholkats bl.a. genom de successivt ökande egenavgifterna, genom att kommunsektorns skatteintäkter påverkats av den dåliga sysselsättningsutvecklingen i den privata sektorn och genom de ökade kostnaderna för socialbidrag. Mot denna bakgrund är det bra att regeringen genom höjda statsbidrag återställer en del av den reala resursminskning som hittills skett. Samtidigt pekar motionärerna på att den kommunala sektorns möjligheter att finansiera angelägen och nödvändig service dock långt ifrån enbart är avhängig av statliga bidrag.

Motionärerna understryker att statsbidragen motsvarar endast en mindre del av de totala kostnaderna. Den viktigaste enskilda faktorn som påverkar kommunsektorns finanser är enligt motionärerna sysselsättningsutvecklingen i övriga sektorer. Fler sysselsatta betyder fler skattebetalare och därmed ökade skatteinkomster för kommunerna. Samtidigt minskar också antalet arbetslösa, vilket medför minskade kostnader för kommunernas arbetsmarknadsåtaganden. Sambandet mellan Sveriges företagare- och sysselsättningsklimat och kommunsektorns framtida resurser kan därför inte nog betonas, anser motionärerna.

I motionen understryks också att det på många håll finns en potential att genom strukturförändringar effektivisera och samordna verksamheter så att resurser kan frigöras och användas där de bäst behövs. Den offentliga upphandlingen bör vidare förbättras, den nya informationstekniken utnyttjas för att minska administrationen och de kommunala åtagandena på bostadsområdet minska.

I *motion So311* av Gudrun Schyman m.fl. (v) om äldrepolitik framhålls att välfärden i Sverige har byggts upp av de kvinnor och män som i dag är pensionärer. Den svenska välfärdsmodellen bygger på individuella rättigheter och skyldigheter. Välfärden har finansierats via skattsedeln och syftat till att fördela resurserna rättvist och att utjämna levnadsvillkoren för olika grupper i samhället. En rättvis resursfördelning innebär enligt motionärerna solidaritet mellan yrkesaktiva och icke yrkesaktiva.

Motionärerna pekar på att två regeringar efter varandra har betonat vikten av att kärnan i välfärden – barnomsorg, skola och äldreomsorg – prioriteras före transfereringar, t.ex. folkpension och ATP. För att kunna göra det har man hävdats att det är nödvändigt med nedskärningar i t.ex. socialförsäkringsystemen. Nedskärningar i socialförsäkringar, barnbidrag och folkpension leder emellertid till att alltfler hamnar under socialbidragsnivån. De ökade kostnaderna för socialbidrag tränger i sin tur ut resurserna till välfärdens kärna, det blir mindre pengar över till äldreomsorgen. Mot den anförda bakgrunden ställs i motionen krav på framtida ekonomiska resurser i kommunerna för att kunna upprätthålla en god kvalitet i äldreomsorgen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill understryka vad som sägs i propositionen om att utvecklingen av den kommunala ekonomin är starkt beroende av den samhällsekonomiska utvecklingen liksom av det statsfinansiella läget. De senaste årens kraftiga sanering av de offentliga finanserna innebär att svensk ekonomi nu står på stabilare grund jämfört med läget vid mitten av 1990-talet. Under perioden har en varaktigt låg inflation och låga räntor etablerats, något som inte minst befrämjar tillväxten inom den privata sektorn. Efter det att saneringen nu är genomförd kommer politiken att fokuseras på att åstadkomma en hög och god tillväxt i den samlade ekonomin. Samtidigt kan konstateras att situationen på arbetsmarknaden successivt har förbättrats. Det är av särskilt stor betydelse för kommunsektorn vars inkomster till stor del är beroende av hur sysselsättningen och lönerna utvecklas. En annan positiv effekt är att kostnaderna i kommunerna för socialbidrag och arbetsmarknadsåtgärder kan väntas bli mindre.

Genom de åtgärder som vidtagits finns det nu samhällsekonomiska förutsättningar för en god inkomstutveckling hos kommuner och landsting, dels genom att skatteunderlaget växer, dels genom de betydande tillskotten av statsbidrag som genomförts respektive planeras. Enligt utskottets uppfattning hade en sådan utveckling inte varit möjlig med den politik som Kristdemokraterna förespråkar. Kristdemokraternas budgetalternativ kännetecknas av utgiftsökningar och omfattande skattesänkningar vars finansiering är svagt underbyggda (se 1998/99:FiU1, avsnitt 2.4.3). Med det anförda avstyrks *motion Fi608* (kd) yrkande 1.

Utskottet instämmer med *motion So311* (v) angående vikten av en god kvalitet i äldreomsorgen. Utskottet vill betona det som sägs i motionen om strävan i samband med budgetsaneringen att värna de kommunala kärnverksamheterna. Samtidigt är det givetvis så att de genomförda nedskärningarna i socialförsäkringarna kan ha medverkat till att många fått svårigheter att klara sin försörjning, vilket i sin tur inneburit ökade socialbidragskostnader för kommunerna. Utskottet vill understryka att de ökade statsbidragen främst syftar till att vidmakthålla och förstärka kvaliteten inom kärnverksamheterna. Genom tillskotten ges kommuner och landsting möjlighet att behålla och utöka sin personal inte minst inom äldreomsorgen. Utskottet vill också peka på att pensionärernas ekonomi kommer att förbättras år 1999 genom att det fulla prisbasbeloppet återställs och genom att bostadstillägget för de sämst ställda pensionärerna höjs. Detta har varit möjligt genom överenskommelsen mellan regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de gröna i samband med utarbetandet av budgetförslaget för år 1999. Enligt utskottets mening har det genom den förda politiken och genom den uppgörelse som träffats skapats goda möjligheter att undan för undan förbättra kvaliteten i äldreomsorgen. Mot bakgrund av det anförda är det enligt utskottet inte nödvändigt med ett särskilt tillkännagivande, varför utskottet avstyrker *motion So311* (v) yrkande 1.

Budgetpropositionen

Allmänt

I budgetpropositionen föreslår regeringen att riksdagen skall anvisa anslag för år 1999 under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. Utgiftsområdet omfattar merparten av statens utgifter för bidrag till kommuner och landsting.

Bidrag lämnas dels i form av ett allmänt finansiellt stöd till kommuner och landsting (anslag A 1), dels i form av ett bidrag för att åstadkomma likvärdiga ekonomiska förutsättningar mellan kommuner respektive landsting (anslag A 3). Utgiftsområdet omfattar också ett bidrag för särskilda insatser i vissa kommuner och landsting (anslag A 2) och ett bidrag till Rådet för kommunal redovisning (anslag A 4). För år 1999 föreslås därutöver ett särskilt anslag för kompensation till kommuner och landsting för regleringen av 1997 års skatteinkomster (anslag A 5).

Den totala beräknade utgiftsnivån för utgiftsområdet framgår av följande sammanställning. Hänsyn har därvid tagits till en höjning av statsbidragen om 4 000 miljoner kronor för vardera åren 1999 och 2000 som aviserades i budgetpropositionen för år 1998 samt till det i årets budgetproposition aviserade ytterligare resurstillskottet till kommuner och landsting med 2 000 miljoner kronor år 2001. Vid beräkningen av utgiftsnivån har hänsyn vidare tagits till de regleringar som i propositionen föreslås till följd av finansieringsprincipen och till överenskommelsen från våren 1998 mellan regeringen och politiska företrädare för de två kommunförbunden. Slutligen ingår i utgiftsramen 2 600 miljoner kronor i engångsvis ersättning till kommuners och landstings skatteinkomster för år 1997.

Utgiftsutvecklingen

Miljoner kronor (löpande priser)

Utfall 1997	Anslag ¹ 1998	Utgifts- prognos 1998	Förslag anslag 1999	Beräknat anslag 2000	Beräknat anslag 2001
87 330	97 319	96 829	103 565	105 087	107 267

¹ Inklusivt beslut till följd av förslag till tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1998 i den ekonomiska vårpropositionen.

Anslagen för år 1999

Till anslaget A 1 *Generellt statsbidrag till kommuner och landsting* föreslås riksdagen anvisa ett ramanslag uppgående till 78 680 miljoner kronor. Syftet med bidraget är att utgöra ett allmänt finansiellt stöd till verksamhet i kommuner och landsting. Bidraget skall dessutom vara ett instrument för att genomföra ekonomiska regleringar mellan staten och kommuner respektive landsting. Anslaget fördelas i relation till kommunens eller landstingets

invånarantal. En mindre del av bidraget fördelas utifrån åldersbaserade kriterier.

I enlighet med vad som angavs i den ekonomiska vårpropositionen föreslår regeringen att de generella statsbidragen till kommuner och landsting för år 1999 höjs med 4 000 miljoner kronor. För att möta de ökande behoven inom skolan och äldreomsorgen till följd av demografiska förändringar föreslår regeringen att 50 % av det extra tillskottet till kommunerna för år 1999 fördelas efter åldersrelaterade kriterier.

I propositionen redovisas även de regleringar och andra förändringar som enligt regeringens förslag skall påverka nivån på statsbidraget. Det gäller bl.a. kompensation fr.o.m. år 1997 till kommuner respektive landsting för ansvaret avseende pensioner och andra trygghetsförmåner till lärare m.fl., effekterna fr.o.m. år 1998 av att sjukvårdshuvudmännen tagit över kostnadsansvaret för förbrukningsartiklar vid inkontinens samt effekterna av att kommunerna fr.o.m. år 1999 får det primära ansvaret för unga lagöverträdare. Regeringen föreslår också att en reglering görs eftersom de kommunala skatteinkomsterna beräknas öka drygt 1 000 miljoner kronor till följd av att det reducerade basbelopp som används vid beräkningen av pensioner höjs. I enlighet med den överenskommelse som slutits mellan regeringen och de två kommunförbunden föreslås det generella statsbidraget sänkas i motsvarande mån. (För en närmare redovisning av de ekonomiska regleringarna, se budgetpropositionen, utgiftsområde 25 avsnitt 3.4).

Till anslag A 2 *Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting* föreslår regeringen att riksdagen skall anvisa ett reservationsanslag på 1 014 miljoner kronor. Syftet med anslaget är att kunna utgöra stöd till kommuner och landsting som på grund av speciella omständigheter kan hamna i en särskilt svår ekonomisk situation. Regeringen anser att en stor del av medlen bör användas för stöd till kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet. Den nyligen inrättade bostadsdelegationens förvaltningskostnader skall finansieras under detta anslag.

Till anslag A 3 *Utjämningsbidrag till kommuner och landsting* föreslår regeringen att riksdagen skall anvisa ett obetecknat anslag på 21 270 miljoner kronor. Syftet med det statliga utjämningsbidraget är att åstadkomma likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner respektive landsting. Bidraget utjämnar såväl skillnader i skattekraft som strukturella kostnadsskillnader mellan kommuner respektive landsting. Bidraget lämnas till kommuner respektive landsting med en skattekraft lägre än genomsnittet för riket och till kommuner respektive landsting med ogynnsam kostnadsstruktur.

Anslaget för utjämningsbidrag motsvarar summan av samtliga bidrag som kommuner och landsting får i både inkomst- och kostnadsutjämnningen. Bidraget motsvaras av avgifter på statsbudgetens inkomstsida från kommuner och landsting med en mera gynnsam inkomst- och kostnadsstruktur. Inkomst- och kostnadsutjämnningen är statsfinansiellt neutral, eftersom summan av bidrag och avgifter är lika stora.

Till anslag A 4 *Bidrag till Rådet för kommunal redovisning* föreslår regeringen att riksdagen skall anvisa ett obetecknat anslag på 700 000 kr. Syftet med bidraget är att vara ett ekonomiskt stöd till Rådet för kommunal redo-

visning, som är en ideell förening för normbildning i redovisningsfrågor för kommuner och landsting. Medlemmar i rådet är staten, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Till anslag A 5 *Bidrag till kommuners och landstings skatteinkomster år 1997* föreslår regeringen att riksdagen skall anvisa ett obetecknat anslag på 2 600 miljoner kronor. Regeringen beslutade den 24 oktober 1996 om uppräkningsfaktorer för beräkningar av 1997 års preliminära skatteinkomster. I samband med detta gjordes en utfästelse om att kommuner och landsting skulle få ekonomisk kompensation om det skulle visa sig att de slutliga skatteinkomsterna understiger de preliminärt utbetalade. Kompensationen skulle dock maximalt uppgå till 2 600 miljoner kronor för kommuner och landsting tillsammans.

Motionerna

I *motion Fi208* av Carl Bildt m.fl. (m) framhåller motionärerna att det är skatteintäkterna som är basen för den kommunala ekonomin. Tre fjärdedelar av de kommunala inkomsterna utgörs av skatteintäkter. Eftersom löneinkomsterna svarar för huvuddelen av skatteunderlaget ökar de kommunala skatteinkomsterna om den svenska ekonomin växer och detta utan att skattesatsen behöver höjas. Om den ekonomiska tillväxten är god skapas successivt ett utrymme för skattesänkningar.

I motionen hävdas att den ekonomiska politik som Moderata samlingspartiet förordar ger förutsättningar för ett snabbare växande skatteunderlag. Som en följd av att fler arbetstillfällen skapas ute i företagen kommer kommunernas kostnader för socialbidrag och arbetsmarknadsåtgärder att sjunka. Genom en kombination av att den kommunala verksamheten renodlas och effektiviseras, att tidigare tillskott till statsbidraget utnyttjas och ekonomin utvecklas skapas utrymme för att sänka den kommunala utdebiteringen samtidigt som kvaliteten på kommunal service säkras. Ett genomförande av partiets politik skulle enligt motionen redan för år 1999 innebära en bättre kommunalekonomisk utveckling med 2,7 miljarder kronor genom främst minskade kostnader för socialbidrag och lägre kommunala utgifter på grund av snabbare produktivitet utveckling.

Motionärerna understryker att de står bakom finansieringsprincipen. Den innebär enligt motionen att kommunernas ekonomiska ställning inte skall förändras genom statliga beslut. Skattesänkningar som påverkar det kommunala skatteunderlaget och ökade kostnader genom statliga beslut skall således kompenseras fullt ut. Enligt motionen lämnas därför full kompensation för förslagen om grundavdrag för barn vid den kommunala beskattningen, för den särskilda skattesänkningen för arbetsinkomster vid den kommunala beskattningen och för andra skatteförslag. På motsvarande sätt får kommunerna överföra de minskade kostnaderna till följd av ytterligare en karensdag i sjukförsäkringen till staten. Den sammantagna effekten av de moderata förslagen innebär en ökning av ramen för utgiftsområde 25 med sammanlagt 21 364 miljoner kronor för år 1999. För kommunerna innebär detta dock ingen ökning av de reala resurserna.

Av motionen framgår också att motionärerna godtar regeringens förslag i budgetpropositionen att de 200 kronor som alla skattskyldiga med förvärvsinkomst betalar i fast statlig inkomstskatt för år 1999 engångsvis skall tillföras kommunsektorn. Syftet med åtgärden är att kompensera kommunsektorn för bl.a. de utgifter som Arbetsdomstolens dom i det s.k. Törlingfallet om det kommunala pensionsavtalet föranleder.

I *motion Fi210* av Lennart Daléus m.fl. (c) slås fast att Centerpartiet anser att kommunerna bör tillföras ytterligare medel enligt generella regler för möjlighet till ökade satsningar på vård, omsorg och skola. Det bör dock inte ske i enlighet med regeringens förslag. Motionärerna avvisar därför förslaget att det fasta beloppet vid beskattning av förvärvsinkomster skall tillfalla kommunerna. I stället vill Centerpartiet kompensera kommunerna med 1 300 miljoner kronor i ökat anslag till det generella statsbidraget.

Motionärerna anser också att de av regeringen föreslagna 150 miljoner kronorna år 1999 för ombyggnad av äldreboenden bör ingå i det generella statsbidraget som därmed totalt bör öka med 1 450 miljoner kronor i förhållande till propositionens förslag.

I *motion Fi211* av Lars Leijonborg m.fl. (fp) föreslås att anslagen inom utgiftsområde 25 skall minskas med sammanlagt 1 614 miljoner kronor i förhållande till regeringens förslag. Minskningen skall dels göras på anslag A 1 Generellt statsbidrag till kommuner och landsting med 800 miljoner kronor, dels på anslag A 2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting med 814 miljoner kronor.

I *motion Fi606* av Lars Leijonborg och Camilla Dahlin-Andersson (fp) ställs krav på specialdestinering av de tillkommande statsbidragen. Motionärerna pekar på riskerna för att de nya resurserna kommer att hamna i andra sektorer än kommunernas kärnverksamheter, t.ex. för driftsbidrag till underskottsbolag eller till nya äventyrsbad. Kartläggningar som har gjorts visar också att pengarna ofta används till annat. För att tillförsäkra medborgarna att de nya pengarna verkligen används till kärnverksamheterna förordar motionärerna att pengarna skall "öronmärkas". Motionärerna anser inte att regeringens krav på utökade redovisningar och uppföljningar ger tillräckliga garantier.

I *motion Fi608* av Mats Odell m.fl. (kd) framhåller motionärerna att verksamheterna inom kommunsektorn på längre sikt endast kan tryggas genom en stark sysselsättningsutveckling i kombination med fortsatta strukturreformer. På kort sikt är det däremot motiverat med ökade resurser från statligt håll så att de människor som nu behöver och har rätt till fungerande service kan få det. Mot denna bakgrund anser Kristdemokraterna att ett nettotillskott på 1 miljard kronor för år 1999 utöver regeringens förslag är motiverat.

Motionärerna understryker också att kommunsektorn samtidigt påverkas av en rad förändringar som Kristdemokraterna vill göra på olika områden. Införandet av en andra karensdag i sjukförsäkringen skulle enligt motionen t.ex. minska de kommunala kostnaderna med 300 miljoner kronor. Ett återinförande av vårdnadsbidraget skulle vidare innebära positiva kommunalekonomiska konsekvenser liksom de höjda pensionstillskotten. De sammantagna förbättringarna för kommuner och landsting av de kristdemokratiska försla-

gen beräknas i motionen till 2 235 miljoner kronor för år 1999. I motionen förordas att dessa effekter neutraliseras genom att motsvarande avdrag görs från de generella statsbidragen. Totalt innebär detta att anslag A 1 Generella statsbidrag till kommuner och landsting bör minska med 1 235 miljoner kronor i förhållande till propositionens förslag.

Propositionens och motionernas förslag till anslag inom utgiftsområde 25 framgår av följande tabell:

Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner

Belopp i miljoner kronor

Anslag	Anslags- typ	Regeringens förslag	Oppositionspartiernas förslag i förhållande till regeringens förslag			
			(m)	(kd)	(c)	(fp)
A 1	Generellt statsbidrag till kommuner och landsting	(ram) 78 680,0	+21 364,0	-1 235,0	+1 450,0	-800,0
A 2	Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting	(res.) 1 014,0				-814,0
A 3	Statligt utjämningsbidrag till kommuner och landsting	(obet.) 21 270,0				
A 4	Bidrag till Rådet för kommunal redovisning	(obet.) 0,7				
A 5	Bidrag till kommuners och landstings skatteinkomster 1997	(obet.) 2 600,0				
Summa för utgiftsområdet		103 564,7	+21 364,0	-1 235,0	+1 450,0	-1 614,0

Utskottets ställningstagande

På närmast föregående sidor har regeringens förslag till medelsanvisning för anslagen inom utgiftsområde 25 samt anslutande motionsförslag redovisats. Utskottet övergår nu till att redovisa sin samlade syn på anslagsfördelningen.

Ramen för utgiftsområdet

Riksdagen har efter förslag av utskottet i betänkande 1998/99:FiU1 beslutat om ramar för utgiftsområden och om beräkningen av statens inkomster för budgetåret 1999. Ramen för utgiftsområde 25 har därvid lagts fast till 103 565 miljoner kronor. Utskottet har därvid ställt sig bakom den samhälls-ekonomiska bedömning av det finansiella utrymmet för kommunsektorn som regeringen har gjort i budgetpropositionen.

Utskottet noterade i samband därmed att den allmänna ekonomiska utvecklingen och saneringen av de offentliga finanserna skapat förutsättningar för betydande höjningar av statsbidragen till kommuner och landsting. Beslutade och aviserade höjningar innebär att statsbidragsnivån successivt kan höjas med 22 000 miljoner kronor mellan åren 1996 och 2001. Utskottet konstaterade också med anledning av partiernas alternativa förslag till ramar att det finns en hög grad av samstämmighet i synen på betydelsen av de centrala verksamheter som kommuner och landsting bedriver liksom till behovet av

att ge kommunsektorn goda utvecklingsbetingelser. Utskottet ansåg i likhet med vad som anges i propositionen att tillskotten förutom att göra det möjligt att behålla kvaliteten i kärnverksamheterna också kan underlätta för kommuner och landsting att möta de ökande behoven av kommunal service.

Vissa effekter av den tillfälliga överföringen av ytterligare skattemedel till kommuner och landsting i samband med indelningsändringar

För att utrymmet för skola, vård och omsorg inte skall minska som en följd av bl.a. Arbetsdomstolens dom om det kommunala pensionsavtalet föreslår regeringen i budgetpropositionen att kommuner och landsting år 1999 tillförs 1 300 miljoner kronor genom att den statliga skatt om 200 kr som utgår på fysiska personers förvärvsinkomster skall utgöra kommunal inkomstskatt. Utskottet behandlade förslaget i sitt ovan nämnda betänkande om utgiftsramar och inkomster (1998/99:FiU1). Enligt lagen skall 66,5 % av medlen utgöra skatt till kommun och 33,5 % skall utgöra skatt till landsting. Medlen kommer att betalas ut i januari 1999 i samband med de reguljära utbetalningarna av kommunalskattemedel med utgångspunkt från den indelning i kommuner och landsting som råder vid ingången av år 1999.

På grund av att Göteborgs och Malmö kommuner fr.o.m. år 1999 överlåter sina landstingsuppgifter till landstingen i Västra Götalands län respektive Skåne län kommer de två kommunerna inte att få del av de medel som avser kompensation för retroaktiva pensionsutbetalningar för dessa verksamhetsgrenar. På motsvarande sätt kommer de aktuella landstingen att bli överkompenserade. Utskottet utgår från att dessa icke förutsedda effekter kommer att åtgärdas genom överenskommelser mellan berörda kommuner och landsting. Utskottet har erfarit att regeringen noga följer frågan.

Anslagen inom utgiftsområdet

Oppositionspartierna har i motioner redovisat sina alternativa förslag till anslag inom utgiftsområdet.

Centerpartiet förespråkar i *motion Fi210* ökade satsningar på kommunsektorn. Samtidigt understryks att det stora arbetet redan är gjort fram till våren 1998 genom de tillskott på sammanlagt 20 miljarder kronor till kommunerna som Centerpartiet bidrog till att få fram. Utskottet kan för sin del konstatera att Centerpartiets förslag för år 1999 reellt sett ligger på samma nivå som budgetpropositionens förslag men att partiet valt att kompensera kommunerna för den s.k. Törlingdomen med ett höjt generellt statsbidrag. Utskottet ställer sig bakom förslaget i budgetpropositionen och avstyrker motion Fi210 (c) yrkande 25. Utskottet kan också notera att Centerpartiets samlade förslag till utgifter inom utgiftsområdet överskrider den av riksdagen fastställda ramen.

Folkpartiet liberalerna föreslår i *motion Fi211* reduceringar i förhållande till regeringens förslag på vardera ca 800 miljoner kronor på anslagen till generellt statsbidrag (A 1) respektive till särskilda insatser (A 2). Enligt motion Fi606 har motiven för anslaget till särskilda insatser förskjutits över

åren. Folkpartiet motsätter sig att medlen alltmer kommit att användas för att ge bidrag till kommuner som misskött sina bolagsaffärer och inte förmår ansvara för detta. Utskottet delar för sin del de överväganden som gjorts i propositionen om nivån på här aktuella anslag. Utskottet vill också peka på att riksdagen våren 1998 i samband med ställningstagandet till den bostadspolitiska propositionen beslutat hur frågan om stöd till kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet skall hanteras (prop. 1997/98:119, bet. 1997/98:BoU10, rskr. 1997/98:306).

Utskottet delar inte heller det som sägs i motion Fi606 (fp) om specialdestinering av tillkommande statsbidrag. Det nuvarande statsbidragssystemet bygger på den grundläggande tanken att det är kommunernas uppgift att göra lokala prioriteringar med utgångspunkt från det ansvar som speciallagstiftningen anger för skolan m.fl. kärnverksamheter med beaktande av det tillgängliga resursutrymmet. Syftet med ett generellt system är inte minst att främja det kommunala självbestämmandet och anpassningen av den kommunala verksamheten till lokala behov. Utskottet vill i sammanhanget erinra om att Folkpartiet var en av de varmaste förespråkarna för ett nytt generellt statsbidragssystem fr.o.m. år 1993 och avskaffandet av flertalet specialdestinerade statsbidrag. Utskottet avstyrker motionerna Fi211 (fp) yrkande 8 och Fi606 (fp) yrkande 1.

Kristdemokraterna tillgodoräknar sig i sin *motion Fi608* positiva kommunalekonomiska effekter i form av minskade kommunala kostnader och ökade kommunala skatteintäkter av sina olika förslag till regeländringar. Redan år 1999 väntas effekterna för kommunsektorn av Kristdemokraternas politik förbättra de kommunala finanserna med drygt 2,2 miljarder kronor. Utskottet vill erinra om att flertalet av de förslag till förändringar som det alternativa förslaget bygger på, t.ex. införandet av ett vårdnadsbidrag och en andra karensdag, redan tidigare avvisats av riksdagen. I motionen hävdas att kommunsektorn med Kristdemokraternas förslag får ett nettotillskott år 1999 på 1 miljard kronor. Utskottet har tidigare i betänkandet framhållit att kommuner och landsting inte minst genom förbättrade samhällsekonomiska förutsättningar till följd av en framgångsrik budgetsanering kunnat tillföras ett betydande resurstillskott. Utskottet anser att kommuner och landsting med en kristdemokratisk politik haft betydligt sämre möjligheter att tillgodose de ökande behoven av inte minst vård och omsorg. Utskottet avstyrker motion Fi608 yrkandena 2 och 3.

Moderata samlingspartiets kommunalekonomiska alternativ framgår av *motion Fi208*. Redan i samband med sin behandling i betänkandet 1998/99:FiU1 av ramen för utgiftsområde 25 pekade utskottet på att Moderata samlingspartiet i sitt senaste budgetalternativ gjort väsentliga jämkningar i sitt sätt att redovisa konsekvenserna på statsbudgeten av sina förslag för kommunsektorn. Enligt det nu aktuella förslaget förutsätts således kommuner och landsting kompenseras för skattesänkningar som påverkar det kommunala skatteunderlaget. För år 1999 handlar det om ca 24 miljarder kronor, vilket i sin tur får genomslag i form av en utvidgning för utgiftsområde 25 med över 21 miljarder kronor. Utskottet noterar att Moderaterna med bred marginal överskrider den av riksdagen nyligen fastställda ramen för utgiftsområde 25.

I motionen hänvisas till att Moderata samlingspartiet står bakom den s.k. finansieringsprincipen, som enligt motionärerna innebär att kommunernas ekonomiska ställning inte skall förändras genom statliga beslut. Utskottet vill i sammanhanget emellertid understryka att finansieringsprincipen, som tillämpas sedan år 1993, innebär att staten och kommunsektorn skall göra en inbördes reglering när staten fattar beslut om ändrade regler för kommunernas och landstingens verksamheter. Principen omfattar däremot inte beslut som inriktar sig på annat än den kommunala verksamheten, även om de får indirekta följder för kommunsektorn. Det kan t.ex. gälla åtgärder som påverkar det kommunala skatteunderlaget. Utskottet konstaterar samtidigt att det är tillfredsställande att Moderaterna vill kompensera kommuner och landsting för effekterna av sina skatteförslag. Detta innebär dock inte att kommunerna reellt sett får ökade resurser.

Förutom förändringar av statsbidragen till följd av compensation för förändrat skatteunderlag påverkas statsbidragsnivån för år 1999 i det moderata förslaget av kommunalekonomiska effekter av en ändrad ekonomisk politik. Således hävdas i motionen att en mer tillväxtorienterad politik enligt moderat modell skulle skapa ett ökat kommunalekonomiskt utrymme år 1999 på 2,7 miljarder kronor. Enligt utskottets mening skulle de mycket omfattande skattesänkningar som föreslås i motion Fi208 (m) leda till fördelningpolitiska konsekvenser som är helt oacceptabla. Samtidigt är riskerna stora för att Sverige ånyo kommer i ett läge med instabila statsfinanser med negativa effekter för både företagsklimatet och för den ekonomiska tillväxten. Utskottet kan för sin del inte ställa sig bakom en sådan politik. Utskottet avstyrker motion Fi208 (m) yrkande 15.

Med vad utskottet här anfört tillstyrks sammanfattningsvis förslaget till medelsanvisning i propositionen och avstyrks motionerna Fi208 (m) yrkande 15, Fi210 (c) yrkande 25, Fi211 (fp) yrkande 8, Fi606 (fp) yrkande 1 samt Fi608 (kd) yrkandena 2 och 3.

Beräkning av generellt statsbidrag vid ändring i rikets indelning i kommuner och landsting

Budgetpropositionen

Enligt regeringen bör det generella statsbidraget i samband med ändringar i rikets indelning i kommuner och landsting beräknas på grundval av den indelning som gäller vid bidragsårets ingång. Motsvarande gäller redan i dag vid beräkningen av utjämningsbidrag och utjämningsavgift. Lagen (1995:1514) om generellt statsbidrag bör därför kompletteras med en bestämmelse så att indelningsändringar behandlas på motsvarande sätt som när det gäller utjämningsbidrag och utjämningsavgift.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att förslaget har beretts i samråd med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Utskottet tillstyrker lagförslaget.

Motionen

I *motion Fi611* av Håkan Juholt m.fl. (s) uttalas att riksdag och regering under de senaste åren på ett effektivt sätt i praktiken omöjliggjort för kommunerna att genomföra skattehöjningar. Det sker genom den lag som innebär att om en kommun eller ett landsting höjer skatten så minskas det generella statsbidraget med ett belopp som motsvarar hälften av den ökning som följer av skattehöjningen.

Motionärerna understryker att de statsbidragshöjningar som genomförts sedan år 1996 är avsedda för skola, vård och omsorg och innebär en förstärkning av den kommunala ekonomin och därmed en ökad välfärd för invånarna. För de flesta kommuner har de ökade statsbidragen varit av stor betydelse. Motionärerna menar dock att de aviserade skattesänkningarna i Stockholms kommun tyder på att den nya borgerliga majoriteten anser att det redan finns tillräckligt med resurser för skola, vård och omsorg och att man därför kan minska kommunens inkomster på detta sätt.

Enligt motionärernas uppfattning borde det finnas samma tydliga samband mellan skattesänkningar och statsbidrag som mellan skattehöjningar och statsbidrag. Kommuner som anser att de befintliga resurserna är tillräckliga för att säkerställa en god kvalitet bör på motsvarande sätt förlora statsbidrag. Dessa medel kan i stället överföras till kommuner som har problem med att få resurserna att räcka. I motionen ställs krav på att regeringen bör återkomma med förslag till åtgärder som jämställer villkoren för statsbidrag mellan kommuner som beslutar att höja respektive sänka skatten.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill erinra om att bestämmelserna om minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget skall ses i sammanhang med saneringen av de offentliga finanserna. För att förbättra kontrollen över utgiftsutvecklingen har riksdagen fr.o.m. år 1997 fastställt ett tak för de offentliga utgifterna. Utgiftstaket för kommuner och landsting har getts en annan innebörd eftersom staten inte direkt kan styra de kommunala utgifterna. Målet om utgiftsbegränsning för kommunsektorn kan i stället uppnås genom vissa restriktioner för inkomstutvecklingen, främst vad avser skattemedel och statsbidrag. Med hjälp av sådana restriktioner i kombination med det lagstadgade balanskravet från år 2000 kan statsmakterna uppnå att utvecklingen av de kommunala utgifterna begränsas till en nivå som är långsiktigt samhällsekonomiskt hållbar. Syftet med lagen är främst att undvika att grunden för det offentliga utgiftstaket rycks undan genom att kommuner och landsting höjer skatten. Lagen utgör därmed en del i strävandena att åstadkomma stabilitet i de offentliga finanserna.

Utskottet kan således konstatera att motiven till den här aktuella lagstiftningen i första hand är av samhällsekonomisk karaktär. I samband med lagens införande konstaterade utskottet (bet. 1996/97:FiU6 s. 5) att den konstruktion som valts som spärr mot höjningar av den kommunala utdebiteringen var en lämplig avvägning mellan kraven på samhällsekonomisk ba-

Villkoren för statsbidrag i samband med indelningsändringar

Motionen

I *motion Fi612* av Märta Johansson (s) framhålls att ansvaret för hemsjukvården kommer att överföras från Bohuslandstinget till kommunerna i samband med bildandet av det nya landstinget i Västra Götalands län. Detta innebär enligt motionären ökade kostnader för kommunerna i norra Bohuslän. Motionären konstaterar samtidigt att kommunerna i Västra Götalands län i samband med bildandet av det nya länet fått lagstöd för att jämna ut kostnaderna mellan kommunerna till följd av verksamhetsöverföringar. Lagen innebär dock inte någon skyldighet att lämna bidrag utan är helt frivillig. I den mån som den mellankommunala utjämningen inte medger en lösning av kostnadsskillnaderna mellan berörda kommuner bör enligt motionären möjligheter ges till enskilda kommuner i Bohuslän att öka utdebiteringen inom ramen för oförändrat skatteuttag utan att staten kräver in hälften av intäktsökningen.

Utskottets ställningstagande

Som framgår av motionen får kommunerna i Västra Götalands län lämna bidrag till varandra om det behövs för kostnadsutjämning mellan kommunerna till följd av att kommunerna vid verksamhetsöverföringar mellan kommuner och landsting har olika kostnader för den verksamhet som överläts. Det sker med stöd av lagen (1998:587) om rätt för landstinget och kommunerna i Skåne län och Västra Götalands län att lämna bidrag till annan kommun.

Utskottet vill peka på att regeringen den 12 november 1998 fattat beslut med anledning av framställningar från ett antal kommuner i Bohuslän om undantag från lagen (1996:1061) om minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting 1997–1999. Regeringen har därvid inte funnit skäl att föreslå riksdagen en sådan ändring i lagen som föreslagits av kommunerna. Regeringen anger också att kommunerna genom den särskilda lagstiftningen för Skåne län och Västra Götalands län har möjlighet att lämna bidrag för att jämna ut kostnadsskillnaderna. Regeringen har dessutom utsett en förhandlare som skall bistå landstinget och kommunerna i arbetet med att träffa en överenskommelse om ekonomisk reglering med anledning av den ändrade indelningen i Västra Götalands län. Med vad utskottet här anförd avstyrks motion Fi612 (s).

Utskottet hemställer

1. beträffande *utvecklingen inom kommunsektorn*
att riksdagen avslår motionerna 1998/99:Fi608 yrkande 1 och
1998/99:So311 yrkande 1,

res. 1 (kd)

res. 2 (m) – motiv.

2. beträffande *anslagen inom utgiftsområde 25 budgetåret 1999*
att riksdagen med bifall till proposition 1998/99:1 utgiftsområde 25
yrkande 2 samt med avslag på motionerna 1998/99:Fi208 (m) yrkande
15, 1998/99:Fi210 (c) yrkande 25, 1998/99:Fi211 (fp) yrkande 8 i
denna del, 1998/99:Fi606 yrkande 1 samt 1998/99:Fi608 yrkandena 2
och 3 för budgetåret 1999 anvisar anslagen under utgiftsområde 25
Allmänna bidrag till kommuner enligt utskottets förslag i *appendix till
hemställan*,

3. beträffande *beräkning av generellt statsbidrag vid ändring i ri-
kets indelning i kommuner och landsting*

att riksdagen med bifall till proposition 1998/99:1 utgiftsområde 25
yrkande 1 antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen
(1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting,

4. beträffande *villkoren för statsbidrag till kommuner*

att riksdagen avslår motion 1998/99:Fi611,

5. beträffande *villkoren för statsbidrag i samband med indelnings-
ändringar*

att riksdagen avslår motion 1998/99:Fi612.

Stockholm den 3 december 1998

På finansutskottets vägnar

Jan Bergqvist

I beslutet har deltagit: Jan Bergqvist (s), Mats Odell (kd), Bengt Silfverstrand
(s), Lisbet Calner (s), Lennart Hedquist (m), Sonia Karlsson (s), Fredrik
Reinfeldt (m), Sven-Erik Österberg (s), Siv Holma (v), Per Landgren (kd),
Anna Åkerhielm (m), Peter Eriksson (mp), Lena Ek (c), Gunnar Axén (m),
Jörgen Andersson (s), Marie Engström (v) och Camilla Dahlin-Andersson
(fp).

Förslag till beslut om anslag inom utgiftsområde 25

Allmänna bidrag till kommuner

1998/99:FiU3
Appendix

Utskottets förslag överensstämmer med regeringens förslag till anslagsfördelning.

Företrädarna för Moderata samlingspartiet, Kristdemokraterna, Centerpartiet och Folkpartiet liberalerna har avgivit särskilda yttranden.

1 000-tal kronor

Verksamhetsområde Anslag	Utskottets förslag
A Bidrag och ersättning till kommuner och landsting	
1 Generellt statsbidrag till kommuner och landsting (<i>ram</i>)	78 680 000
2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting (<i>res.</i>)	1 014 000
3 Statligt utjämningsbidrag till kommuner och landsting (<i>obet.</i>)	21 270 000
4 Bidrag till Rådet för kommunal redovisning (<i>obet.</i>)	700
5 Bidrag till kommuners och landstings skatteinkomster år 1997 (<i>obet.</i>)	2 600 000
Summa för utgiftsområdet	103 564 700

1. Utvecklingen inom kommunsektorn (mom. 1) (kd)

Mats Odell och Per Landgren (båda kd) anser

dels att utskottets ställningstagande i avsnittet *Utvecklingen inom kommunsektorn* bort ha följande lydelse:

Utskottet vill understryka betydelsen av att kommunsektorns långsiktiga resursbehov tryggas. Samtidigt kan utskottet konstatera att sektorns samlade resurser kraftigt har skurits ner under den socialdemokratiska regeringsperioden, inte minst till följd av de successivt ökande egenavgifterna. Under nästa år kommer de avdragsgilla egenavgifterna att dra undan kommunala skatteintäkter på i storleksordningen 18 miljarder kronor.

Det finns vidare ett nära samband mellan kommunsektorns skatteinkomster och sysselsättningsutvecklingen inom den privata sektorn. Den ensidiga inriktningen på budgetsanering och de begränsade insatserna för att förbättra företagsklimatet och landets långsiktiga tillväxtförutsättningar har inneburit att sysselsättningen utvecklats ogynnsamt och hittills i år är lägre än under samma period år 1995. Enligt utskottets mening är sysselsättningsutvecklingen den viktigaste enskilda faktorn som kan säkra kommunsektorns finanser sett i ett längre perspektiv. Fler sysselsatta betyder fler skattebetalare och därmed ökade skatteinkomster men också färre arbetslösa och därmed färre personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Andra viktiga frågor för kommunsektorn långsiktiga utveckling är ett fortsatt arbete med att effektivisera och samordna verksamheter för att därigenom frigöra resurser, en förbättring av upphandlingen liksom en större användning av privata entreprenörer samt ett bättre utnyttjande av den nya informationstekniken för att minska administrationen.

Utskottet tillstyrker därmed motion Fi608 (kd) yrkande 1 och avstyrker motion So311 (v) yrkande 1.

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *utvecklingen inom kommunsektorn* att riksdagen med bifall till motion 1998/99:Fi608 yrkande 1 och med avslag på motion 1998/99:So311 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

2. Utvecklingen inom kommunsektorn (mom. 1, motiveringen) (m)

1998/99:FiU3
Reservationer

Lars Tobisson, Lennart Hedquist, Fredrik Reinfeldt och Anna Åkerhielm (alla m) anser att utskottets ställningstagande i avsnittet *Utvecklingen inom kommunsektorn* bort ha följande lydelse:

Utskottet delar det som står i motion Fi208 (m) om att ansvaret för de brister som uppmärksammats inom de kommunala kärnverksamheterna främst måste bäras av Socialdemokraterna. Förutom regeringsansvaret har man under den förra mandatperioden haft makten i cirka 200 kommuner och i samtliga landsting utom ett. Partiet och dess företrädare har inte förmått att prioritera inom ramen för de stora resurser som finns i den kommunala sektorn. Man har inte heller lyckats utnyttja resurserna tillräckligt effektivt. Följden har blivit att de svenska medborgarna betalar världens högsta skatter men inte får världens bästa välfärd.

Enligt utskottet är den förda politiken kortsynt. I stället för att förbättra förutsättningarna för kommunerna genom tillväxt av skatteunderlaget, effektivt arbete och prioritering av kärnverksamheterna tror man sig lösa problemen genom ytterligare statsbidrag. Dessutom försvåras en långsiktig kommunal politik genom att staten ständigt ändrar kommunernas förutsättningar. Den nödvändiga förändringen av gamla strukturer i kommunsektorn hindras genom regeringens politik. Därigenom finns risker för att den primära verksamheten hotas eller trängs ut. Regeringens metod att undvika kraven på förnyelse motverkar också den utveckling som är nödvändig för en god och stabil kommunal ekonomi, nämligen en tillväxt i skattebasen genom fler och nya jobb.

Utskottet menar att den kommunala sektorns stora omfattning – den samlade kommunsektorns inkomster beräknas år 1999 uppgå till 463 miljarder kronor – understryker betydelsen av att pengarna används väl. Grunden för den kommunala ekonomin är skatteintäkterna, dvs. den andel av medborgarnas inkomster man tar i anspråk. Detta framstår klart eftersom ca 67 % av inkomsterna utgörs av skatteinkomster medan statsbidragen utgör ca 20 % och avgifterna ca 13 %.

Enligt utskottets uppfattning är därför det bästa sättet att stärka den kommunala ekonomin och skapa utrymme för god service och lägre skatter att se till att skattebetalarna blir fler. En ökning av arbetsinkomsterna med 1 % årligen i tre år innebär förbättrade skatteintäkter med ca 10 miljarder kronor. Kommunernas ekonomiska problem löses således främst genom en politik som leder till att fler jobb växer fram i företagen. Genom en sådan utveckling underlättas finansieringen av kärnuppgifterna samtidigt som utrymmet för skattesänkningar ökar.

Utskottet kan mot den här tecknade bakgrunden inte ställa sig bakom vad som i motionerna Fi608 (kd) och So311 (v) sägs om utvecklingen inom kommunsektorn. Utskottet avstyrker således motionerna Fi608 (kd) yrkande 1 och So311 (v) yrkande 1.

1. Anslagen inom utgiftsområde 25 budgetåret 1999 (mom. 2) (m)

Lars Tobisson, Lennart Hedquist, Fredrik Reinfeldt och Anna Åkerhielm (alla m) anför:

I riksdagen finns en majoritet bestående Socialdemokrater, Vänsterpartister och Miljöpartister för förslagen i budgetpropositionen (prop. 1998/99:1) beträffande ekonomiska ramar för de olika utgiftsområdena samt beräkningen av statens inkomster avseende år 1999 i den statliga budgeten. Samma majoritet har också uttalat sitt stöd gällande beräkningen av det offentliga utgiftstaket samt förslagen om preliminära utgiftstak för åren 2000 och 2001.

Moderata samlingspartiet har i parti- och kommittémotioner förordat en annan inriktning av den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. Våra förslag syftar till att skapa förutsättningar för ett ekonomiskt, kulturellt och socialt växande Sverige. Genom en större enskild sektor och ett starkare civilt samhälle kan både företag och människor växa. Massarbetslösheten kan steg för steg pressas tillbaka samtidigt som den sociala tryggheten också i andra bemärkelser kan öka genom att hushållen får en större ekonomisk självständighet.

Vi har föreslagit en långtgående växling från subventioner och bidrag till omfattande skattesänkningar för alla, främst låg- och medelinkomsttagare. Samtidigt värnar vi de människor som är i störst behov av gemensamma insatser och som har små eller inga möjligheter att påverka sin egen situation. Vi slår också fast att det allmänna skall tillföras resurser för att på ett tillfredsställande sätt kunna genomföra de uppgifter som måste vara gemensamma.

När riksdagens majoritet nu genom beslutet den 2 december valt en annan inriktning av politiken, deltar vi inte i detaljbeslutet.

I detta yttrande redovisar vi våra synpunkter på utgiftsområde 25. Samtidigt vill vi understryka det som sägs i vår reservation till detta betänkande under moment 1 om utvecklingen inom kommunsektorn. Genom den ekonomiska politik som Moderata samlingspartiet redovisat i motion Fi208 skapas förutsättningar för ett snabbt växande skatteunderlag. I nedanstående sammanställning visas hur en förbättring av skatteunderlag och produktivitet utveckling med en procent årligen från år 1999 i kombination med minskade kostnader skulle förbättra den kommunala ekonomin. Med tanke på att den omläggning av politiken som vi föreslår inte skulle träda i kraft förrän kring årsskiftet har vi inte beräknat någon ökning av skatteunderlaget för år 1999 utan enbart en produktivitetsförbättring på en halv procent.

Kommunalekonomiska effekter av en bättre ekonomisk utveckling

1998/99:FiU3
Särskilda yttranden

Miljarder kronor

	1999	2000	2001
Ökade skatteintäkter för kommunsektorn vid snabbare ökning av skatteunderlaget	0	3,0	6,3
Minskade kostnader för socialbidrag	1,0	2,5	4,0
Minskade kostnader för arbetsmarknadsåtgärder	-	1,0	2,0
Lägre utgifter för kommunsektorn vid snabbare produktivitetstillväxt	1,7	5,4	9,3
Förbättring av den kommunala ekonomin	2,7	11,9	21,6

Genom en kombination av att den kommunala verksamheten renodlas och effektiviseras, att tidigare tillskott till statsbidraget utnyttjas och ekonomin utvecklas starkare skapas utrymme för att sänka den kommunala utdebiteringen samtidigt som kvaliteten på kommunal service säkras. I vissa kommuner kommer skattesänkningar att kunna genomföras på kort sikt. Men i andra kommuner får det betraktas som en bedrift att den kommunala servicen kan upprätthållas med nuvarande skattesats, främst till följd av det grundlagsstridiga skatteutjämningsystemet.

För att möjliggöra sänkt kommunalskatt i hela landet föreslår vi att staten övertar kostnader som åvilar kommunerna. Vi föreslår i annat sammanhang att en nationell skolpeng införs. Innebörden av förslaget är att staten övertar finansieringsansvaret för grundskolan år 2000, då motsvarande 10 miljarder kronor tillförs kommunsektorn. År 2001 tillförs 20 miljarder kronor. Kommunerna svarar för mellanskillnaden intill det att staten genom fortsatta besparingar kan finansiera grundskolan helt. Kommunerna avlastas därmed kostnader för grundskolan som år 2000 motsvarar en sänkning av den kommunala utdebiteringen med 1 krona och år 2001 ytterligare 1 krona.

Nedan redovisas hur ett skattesänkingsutrymme kan skapas i kommunsektorn med hjälp av en tillväxt- och sysselsättningsorienterad politik

Kommunalekonomiskt utrymme

Miljarder kronor

	1999	2000	2001
Förbättring av den kommunala ekonomin	2,7	11,9	21,6
Mindre ökning av statsbidragen	0,0	-8,0	-10,0
Statligt övertagande av kommunala kostnader	0,0	10,2	21,0
Sänkt kommunalskatt enligt överenskommelse med kommunerna	0,0	-10,2	-21,0
Återstående utrymme	2,7	3,9	11,6

Moderata samlingspartiet står bakom finansieringsprincipen. Det innebär att kommunernas ekonomiska ställning inte skall förändras genom statliga beslut. I vår ekonomisk-politiska motion Fi208 föreslås ett antal förändringar i nuvarande avvägning av uppgifter mellan stat och kommun liksom skattesänkningar som påverkar det kommunala skatteunderlaget. I alla dessa avse-

enden kompenseras kommunerna fullt ut för minskat skatteunderlag eller ökade kostnader. Full kompensation lämnas således för förslagen om grundavdrag för barn vid den kommunala beskattningen, för den särskilda skattesänkningen för arbetsinkomster vid den kommunala beskattningen och för andra skatteförslag.

Förändring enligt finansieringsprincipen

Miljarder kronor

	1999	2000	2001
Assistansersättningen förstatligas	-1,39	-1,46	-1,52
Effekter av vårdnadsbidraget	-2,40	-2,40	-2,40
Assistans för äldre	-0,09	-0,17	-0,25
Efterlevandepensionen	-0,35	-0,33	-0,32
Sjukpenningförändringar	0,49	0,49	0,49
Föräldraförsäkringen	0,53	0,48	0,46
A-kassan	0,87	0,75	0,69
Aids	-0,01	0,00	0,00
Kompensation för förändrat skatteunderlag	23,72	33,80	41,23
Ersättning till staten för övertagande av kostnaden för grundskolan	0,00	-39,80	-29,00
Summa	21,36	-8,64	9,39

2. Anslagen inom utgiftsområde 25 budgetåret 1999 (mom. 2) (kd)

Mats Odell och Per Landgren (båda kd) anför:

Den 2 december 1998 beslutade riksdagen att fastställa ekonomiska ramar för de olika utgiftsområdena i statsbudgeten och en beräkning av statens inkomster för år 1999. Samtidigt beslutades om en preliminär fördelning av statens utgifter för budgetåren 2000 och 2001. Under den fortsatta beredningen av anslagen får dessa ramar inte överskridas. Vidare gäller enligt bestämmelserna i riksdagsordningen att anslagen inom respektive utgiftsområde skall fastställas med *ett* beslut.

Kristdemokraterna har i parti- och kommittémotioner lagt fram sina förslag till inriktning av den ekonomiska politiken och av budgetpolitiken. När riksdagens majoritet nu genom beslutet den 2 december valt en annan inriktning av politiken, har vi inga synpunkter på utformningen av detaljbesluten. När det gäller anslagen inom utgiftsområde 25 vill vi understryka att verksamheterna i kommuner och landsting på längre sikt endast kan tryggas genom en stark sysselsättningsutveckling i kombination med fortsatta strukturreformer. På kort sikt är det däremot motiverat med ökade statliga resurser för att tillgodose omedelbara behov och få till stånd en fungerande service. Kristdemokraterna anser därför att ett nettotillskott på en miljard kronor för år 1999 är motiverat.

3. Anslagen inom utgiftsområde 25 budgetåret 1999 (mom. 2) (c)

1998/99:FiU3
Särskilda yttranden

Lena Ek (c) anför:

Den 2 december 1998 beslutade riksdagen att fastställa ekonomiska ramar för de olika utgiftsområdena i statsbudgeten och en beräkning av statens inkomster för år 1999. Samtidigt beslutades om en preliminär fördelning av statens utgifter för budgetåren 2000 och 2001. Under den fortsatta beredningen av anslagen får dessa ramar inte överskridas. Vidare gäller enligt bestämmelserna i riksdagsordningen att anslagen inom respektive utgiftsområde skall fastställas med *ett* beslut.

Centerpartiet har i parti- och kommittémotioner lagt fram sina förslag till inriktning av den ekonomiska politiken och av budgetpolitiken. När riksdagens majoritet nu genom beslutet den 2 december valt en annan inriktning av politiken, har vi inga synpunkter på utformningen av detaljbesluten. Våra förslag till anslag inom utgiftsområde 25 framgår av vår partimotion Fi210 (c). Centerpartiet avvisar där regeringens förslag att det fasta beloppet vid beskattning av förvärvsinkomster skall tillfalla kommunerna. Enligt vår mening är detta en åtgärd av engångskaraktär och en eftergift åt den politiska vänstern. Centerpartiet anser att kommunerna bör tillföras ytterligare medel enligt generella regler för att ge möjlighet till ökade statsningar på vård, skola och omsorg. Det bör dock inte ske i enlighet med regeringens förslag. Vi avser i stället att kompensera kommunerna med 1 300 miljoner kronor i ökat generellt statsbidrag för år 1999.

Centerpartiet anser vidare att de av regeringen föreslagna 150 miljoner kronorna år 1999 för ombyggnad av äldreboenden bör ingå i det generella statsbidraget, vilket ger en total anslagsökning med 1 450 miljoner kronor för nästa budgetår på detta anslag.

4. Anslagen inom utgiftsområde 25 budgetåret 1999 (mom. 2) (fp)

Camilla Dahlin-Andersson (fp) anför:

Den 2 december 1998 beslutade riksdagen att fastställa ekonomiska ramar för de olika utgiftsområdena i statsbudgeten och en beräkning av statens inkomster för år 1999. Samtidigt beslutades om en preliminär fördelning av statens utgifter för budgetåren 2000 och 2001. Under den fortsatta beredningen av anslagen får dessa ramar inte överskridas. Vidare gäller enligt bestämmelserna i riksdagsordningen att anslagen inom respektive utgiftsområde skall fastställas med *ett* beslut.

Folkpartiet liberalerna har i parti- och kommittémotioner lagt fram sina förslag till inriktning av den ekonomiska politiken och av budgetpolitiken. När riksdagens majoritet nu genom beslutet den 2 december valt en annan inriktning av politiken, har vi inga synpunkter på detaljbesluten. Vi anser att anslagen inom utgiftsområde 25 för nästa budgetår bör minska med sammanlagt 1 614 miljoner kronor i förhållande till förslagen i budgetpropositionen.

800 miljoner kronor av anslaget A 1 Generellt statsbidrag till kommuner och landsting bör föras till anslaget B 8 Kostnader för statlig assistansersättning inom utgiftsområde 9 som en följd av vårt förslag om återförande av ansvaret för assistansersättningen till staten.

Vi anser också att anslaget A 2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting – den s.k. kommunakuten – bör minskas med 814 miljoner kronor. Enligt vår uppfattning kan den kommunala bolagskrisen hantearas på ett sätt som är mindre kostsamt för skattebetalarna. Inriktningen bör vara att de kommunala kärnverksamheterna och de boende i de kommunala bostadsbolagen skall hållas skadelösa. Det är däremot inget egenvärde att rädda bolagen i sig från konkurs. Vi avvisar därför regeringens tankar om stöd för rekonstruktioner och vidare drift av kommunala bolag.

200 miljoner kronor därav bör föras till anslag B 2 Särskilda insatser i utsatta bostadsområden inom utgiftsområde 8. 14 miljoner kronor bör för år 1999 föras till anslag A 4 Insatser mot aids inom utgiftsområde 9.

Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting skall införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §

Ändras indelningen av kommuner eller landsting, beräknas bidraget på grundval av den indelning som gäller vid bidragsårets ingång.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

Sammanfattning.....	1
Propositionen.....	1
Motionerna	2
Utskottet	3
Utvecklingen inom kommunsektorn.....	3
Budgetpropositionen	3
Motionerna	4
Utskottets ställningstagande.....	5
Anslagen under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner	6
Budgetpropositionen	6
Motionerna	8
Utskottets ställningstagande.....	10
Ramen för utgiftsområdet.....	10
Vissa effekter av den tillfälliga överföringen av ytterligare skattemedel till kommuner och landsting i samband med in- delningsändringar	11
Anslagen inom utgiftsområdet.....	11
Beräkning av generellt statsbidrag vid ändring i rikets indelning i kommuner och landsting.....	13
Budgetpropositionen	13
Utskottets ställningstagande.....	13
Villkoren för statsbidrag till kommuner.....	14
Motionen	14
Utskottets ställningstagande.....	14
Villkoren för statsbidrag i samband med indelningsändringar.....	15
Motionen	15
Utskottets ställningstagande.....	15
Hemställan	16
Förslag till beslut om anslag inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner	17
<i>Reservationer</i>	
1. Utvecklingen inom kommunsektorn (mom. 1) (kd).....	18
2. Utvecklingen inom kommunsektorn (mom. 1, motiveringen) (m)	19
<i>Särskilda yttranden</i>	
1. Anslagen inom utgiftsområde 25 budgetåret 1999 (mom. 2) (m) ...	20
2. Anslagen inom utgiftsområde 25 budgetåret 1999 (mom. 2) (kd) ..	22
3. Anslagen inom utgiftsområde 25 budgetåret 1999 (mom. 2) (c)	23
4. Anslagen inom utgiftsområde 25 budgetåret 1999 (mom. 2) (fp)...	23
<i>Bilaga</i>	
Propositionens lagförslag.....	25
Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1514) om generellt stats- bidrag till kommuner och landsting	25