

Regeringens proposition

1982/83: 90

om kommunalekonomiska frågor inför år 1984;

beslutad den 3 mars 1983.

Regeringen förelägger riksdagen vad som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll för de åtgärder och de ändamål som föredraganden har hemställt om.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

KJELL-OLOF FELDT

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag om kommunalekonomiska frågor inför år 1984.

En redogörelse ges av de kalkyler och räkneexempel avseende den reala och finansiella utvecklingen i kommuner och landstingskommuner som under hösten utförts av den särskilda arbetsgruppen om kommunernas ekonomi (KEA).

Indragningen av skatteunderlag från fysiska personer föreslås återförd till kommunsektorn fr.o.m. år 1984. I avvaktan på att förutsättningarna för beskattningen av juridiska personer utreds föreslås de regler rörande kommunal beskattning av juridiska personer som gällt under år 1983 bestå under år 1984.

I propositionen anges vidare utgångspunkter för statsbidragsgivningen till kommuner och landstingskommuner. Inriktningen är att minska detaljregleringen och bryta automatiken i statens utgifter på detta område i enlighet med de riktlinjer regeringen angett för budgetpolitiken. Inriktningen av den kommande översynen av skatteutjämningsystemet behandlas. I syfte att hålla tillbaka kraftiga höjningar av kommunalskatten föreslås ett särskilt stöd för år 1984 till kommuner och landstingskommuner som befinner sig i ett finansiellt särskilt utsatt läge.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1982:221) med särskilda bestämmelser angående det kommunala skatteunderlaget m. m.

Härigenom föreskrivs att i lagen (1982:221) med särskilda bestämmelser angående det kommunala skatteunderlaget m.m. skall införas två nya paragrafer, 1 a och 4 §§, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

Vid bestämmande av det förskott på kommunalskatt, landstingsskatt och församlingsskatt enligt 4 och 4 a §§ lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. som skall utbetalas under år 1984 samt av skatteunderlag för bidragsåret 1984 enligt lagen (1979:362) om skatteutjämningsbidrag skall antalet skatte kronor och skatteören enligt taxeringsnämndens beslut vid 1983 års taxering minskas med hela det antal skatte kronor och skatteören som har påförts andra skattskyldiga än sådana som avses i 10 § 1 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt såvitt avser landstingskommun, med 60 procent därav såvitt avser kommun och med 20 procent därav såvitt avser annan menighet.

Vid bestämmandet av skattesats för år 1984 skall bestämmelserna i denna paragraf beaktas.

4 §

I fråga om slutavräkning under år 1986 skall antalet skatte kronor och skatteören justeras på sätt anges i 1 a §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1983.

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1983-03-03

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Rainer, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg

Föredragande: statsrådet Feldt

Proposition om kommunalekonomiska frågor inför år 1984

1 Inledning

Hösten 1982 inledde regeringen överläggningar med företrädare för kommuner och landstingskommuner om den kommunala ekonomin främst inför år 1984. Jag redovisade därefter vissa slutsatser i årets finansplan (prop. 1982/83:100 bil. 1).

Därvid erinrade jag om den konflikt som i det korta tidsperspektivet finns mellan det finansiella och det reala utrymmet för den offentliga sektorn. I ett läge med betydande arbetslöshet finns begränsningar på den finansiella sidan, vilket bl.a. är en följd av en låg tillväxt i ekonomin under senare år.

En avvägning måste i detta läge ske av de reala och finansiella resurser som kan tilldelas den offentliga sektorn. Mot denna bakgrund redogjorde jag redan i finansplanen för utgångspunkterna för de åtgärder avseende den kommunala ekonomin för år 1984 som bör vidtas vid en samlad bedömning av det statsfinansiella och det kommunalekonomiska läget.

Sedan finansplanen lades fram har ytterligare överläggningar ägt rum med företrädare för kommunerna och landstingskommunerna. Jag avser nu att närmare redovisa mina överväganden och förslag avseende den kommunala ekonomin inför år 1984.

2 Föredragandens överväganden

2.1 Den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn år 1984 m. m.

I finansplanen angav jag att underlaget var otillräckligt för att göra en mer samlad bedömning av de reala och finansiella förutsättningarna för den offentliga sektorn åren framöver. Detta kan göras först när aktuella kalkyler föreligger för samhällsekonomin i sin helhet. Jag avser att ta upp dessa frågor till vidare behandling i årets kompletteringsproposition.

Den särskilda arbetsgruppen om kommunernas ekonomi (KEA), vari ingår representanter för finans- och civildepartementen, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet, har under hösten 1982 gjort kalkyler över real och finansiell utveckling i kommunsektorn för åren 1984 och 1985. Kalkylerna är att se som schablonmässiga räkneexempel och är inte avstämde mot utvecklingen inom andra sektorer av ekonomin. Min följande redogörelse och mina kommentarer sker i anslutning till de av KEA genomförda kalkylerna.

Utvecklingen av den kommunala konsumtionen

KEA:s volymeräkning över den kommunala konsumtionen är vad som brukar kallas en baskalkyl. Jag återkommer strax till vad som avses med detta begrepp. I den fortsatta redovisningen beaktas inte konsekvenserna för volymutvecklingen av förändrade huvudmannaskap och av förändringar i volymen av beredskapsarbeten. Volymtalen kan därför sägas återspegla de underliggande volymkrav som följer av befolkningsstrukturens förändringar samt vissa andra beslut om utbyggnadsprogram m.m. Det finns dock anledning att notera att alla de faktorer som påverkar den kommunala konsumtionsutvecklingen inte kunnat beaktas i kalkylerna, bl.a. beroende på att många faktorer är mycket svåra att kvantifiera.

För kommunerna ingår i baskalkylen den beräknade konsumtionsförändring som följer av befolkningsförändringar, statliga beslut och andra bindningar i de delar konsekvenserna kunnat beräknas eller uppskattas. Vad avser barnomsorgen bygger kalkylen på de barnomsorgsplaner (en utbyggnad om ca 9 000 platser i daghem per år) som kommunerna lämnat till socialstyrelsen våren 1982. Det bör här nämnas att kommunernas ekonomiska flerårsplaner tyder på att barnomsorgsplanerna inte kommer att realiseras fullt ut. Resultatet av kalkylerna framgår av följande uppställning.

Bidrag till total volymutveckling enligt baskalkylen för kommunerna

	1984	1985
Utbildning	0,0 %	-0,5 %
Barnomsorg	0,9 %	0,8 %
Åldreservice	0,2 %	0,2 %
Övrigt	0,3 %	0,3 %
Totalt	1,4 %	0,8 %
varav krav p.g.a. befolkningsförändringar	0,1 %	-0,1 %

Årets beräkningar innebär vid en jämförelse med de baskalkyler som genomförts för tidigare år att den av befolkningsstrukturens förändringar betingade volymökningen har saktat av. Orsaken härtill är främst det minskade elevunderlaget i grund- och gymnasieskolan.

Effekten av befolkningsförändringarna fördelade på några verksamhetsområden framgår i följande uppställning.

Bidrag till total volymutveckling p.g.a. befolkningsförändringar för kommunerna

	1984	1985
Utbildning	-0,2 %	-0,4 %
Äldreservice	0,2 %	0,2 %
Övrigt	0,1 %	0,1 %
Totalt	0,1 %	- 0,1 %

För äldreservicen redovisas i kalkylerna inga beräkningar till följd av andra faktorer än befolkningsförändringarna. För äldreservicen innebär förskjutningarna i åldersstrukturen fortsatta krav på en volymmässig expansion även under åren 1984 och 1985. Den pågående förskjutningen från institutionsvård mot vård i det ordinära boendet leder till ökade krav på kommunerna för insatser för boendet och service i samband härmed. Konsekvenserna av denna ändrade inriktning av insatserna har inte kunnat uppskattas. För kommunsektorn totalt uppvägs den dock av att kraven på landstingskommunernas slutna vård måste kunna minskas.

För landstingskommunerna baseras kalkylerna på effekter av befolkningsutvecklingen förutsatt oförändrad konsumtionsstandard per invånare. Därutöver har inkluderats effekterna av utbyggnadsprogrammen för långtidssjukvård (ca 1 700 platser per år inkl. den befolkningsberoende utbyggnaden), öppen vård, folktandvård, hemsjukvård och omsorger om psykiskt utvecklingsstörda i enlighet med de ekonomiska långtidsplanerna (LKELP 82).

Resultatet av KEA-kalkylen avseende landstingskommunerna framgår av följande uppställning.

Bidrag till total volymutveckling enligt baskalkylen för landstingskommunerna

	1984	1985
Långvård	0,7 %	0,7 %
Övrig sluten vård	0,3 %	0,3 %
Öppen vård	0,4 %	0,2 %
Övrigt	0,3 %	0,3 %
Totalt	1,7 %	1,5 %
varav krav p.g.a. befolkningsförändringar	0,9 %	0,9 %

Baskalkylen resulterar för landstingskommunerna i en volymökning på 1,7 % år 1984 och 1,5 % år 1985 varav inemot 1 % per år krävs enbart för att kunna bibehålla en oförändrad konsumtion per invånare inom olika

åldersgrupper. Fördelningen av den befolkningsbetingade ökningen på verksamheter framgår av följande uppställning.

Bidrag till total volymutveckling p.g.a. befolkningsförändringar för landstingskommunerna

	1984	1985
Långtidssjukvård	0,4 %	0,4 %
Övrig sluten vård	0,3 %	0,3 %
Öppen vård	0,1 %	0,1 %
Övrigt	0,1 %	0,1 %
Totalt	0,9 %	0,9 %

Hälften av den volymökning som krävs för att bibehålla oförändrad standard faller på långtidssjukvård och hemsjukvård, 0,3 procentenheter faller på övrig sluten vård och 0,1 procentenhet på öppen vård. Det bör här påpekas att den metod som i baskalkylen använts för övrig sluten vård inte tar hänsyn till att landstingskommunernas planer pekar på att en kontinuerlig neddragning kommer att ske för denna vårdform.

En sammanvägning av kalkylerna för kommuner och landstingskommuner ger följande resultat:

Bidrag till total volymutveckling för kommuner och landstingskommuner

	1984	1985
Totalt	1,5 %	1,0 %
därav		
befolkningsförändringar	0,4 %	0,3 %
utbyggnader i övrigt	1,1 %	0,7 %
(varav barnomsorgen)	(0,5 %)	(0,5 %)
(varav långtidssjukvården)	(0,2 %)	(0,2 %)

För åren 1984 och 1985 uppgår den i baskalkylen beräknade konsumtionsökningen till 1,5 resp. 1,0 %. Av dessa ökningar betingas 0,4 resp. 0,3 procentenheter av befolkningsförändringarna medan resten beror på olika utbyggnader i övrigt. Det volymkrav som följer av befolkningsförändringar är lägre än under tidigare perioder. Med hänsyn till förskjutningar i åldersstrukturen är detta en trend som blir bestående under resten av 1980-talet. Av den icke befolkningsbetingade volymutvecklingen svarar planerna för utbyggnad av barnomsorgen och långtidssjukvården för de största bidragen – i genomsnitt 0,5 resp. 0,2 procentenheter årligen.

Det bör i sammanhanget understrykas att baskalkylen är en ren konsekvenskalkyl. Den faktiska utvecklingen kan komma att avvika, t.ex. om omprioriteringar eller rationaliseringar görs. De ekonomiska långtidsplanerna antyder sålunda en långsammare volymtillväxt än baskalkylen. Långtidsplanerna har under tidigare år tenderat att underskatta den faktiskt förverkligade volymutvecklingen. Det är svårt att säga om denna tendens blir bestående även för åren 1984 och 1985.

Jag avser som jag nämnt att återkomma senare i vår i kompletteringspropositionen till den kommunala verksamhetens utveckling i ett samhälls-ekonomiskt perspektiv.

Sambandet mellan utvecklingen av den kommunala konsumtionen och sysselsättningen

Antalet anställda (exkl. beredskapsarbeten) i kommuner resp. landstingskommuner uppgår f.n. till drygt 630 000 resp. drygt 390 000. Sysselsättningsutvecklingen i kommuner och landstingskommuner under 1970-talets senare del åskådliggörs i följande uppställning.

Sysselsättningsutvecklingen 1976–1982 i kommuner och landstingskommuner (exkl. beredskapsarbete)

	Förändring i antal sysselsatta per 1 mars resp. år, tusental					
	1976– 1977	1977– 1978	1978– 1979	1979– 1980	1980– 1981	1981– 1982
Kommuner (inkl. lärare)	+22,6	+24,6	+28,9	+32,6	+13,5	-4,8(+ 7,0) ¹
Landstings- kommuner	+16,1	+25,4	+17,4	+16,4	+14,0	+2,2(+ 4,8) ¹
Totalt	+38,7	+50,0	+46,3	+49,0	+27,5	-2,6(+11,8)¹

¹ Dito inkl. beredskapsarbete.

Utvecklingen av sysselsättningsgraden (den genomsnittligt arbetade tiden) bland kommun- och landstingsanställda har stor betydelse för hur antalet sysselsatta förändras vid en viss volymförändring. En ökande sysselsättningsgrad medför att en viss volymökning resulterar i en mindre ökning av *antalet* anställda än vid en oförändrad eller minskad sysselsättningsgrad.

Under en följd av år minskade det genomsnittliga antalet arbetade timmar per person. Mot slutet av 1970-talet vände emellertid utvecklingen och den genomsnittliga arbetstiden per sysselsatt har ökat som framgår av följande uppställning.

Sysselsättningsgrad: genomsnittlig arbetstid per sysselsatt i % av heltid (per 1 mars resp. år)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Kommuner (exkl. lärare)	69,5	69,2	69,7	71,1	71,4 (74,6) ¹	72,0 (75,0) ¹	73,4 (76,2) ¹
Landstings- kommuner	77,1	77,1	77,0	77,0	77,0	77,4	78,1

¹ Inkl. lärare.

Sysselsättningsgraden är i kommunerna f.n. ca 76 % och i landstingskommunerna ca 78 %. Av de kommunalanställda arbetar 48 % heltid, 37 % deltid och 15 % är timanställda vilket framgår av följande tablå.

Kommunalt anställda fördelat efter heltids-, deltid- och timanställda

	Heltid	Deltid	Timanställning
Kommuner (inkl. lärare)	46 %	35 %	19 %
Landstingskommuner	51 %	40 %	9 %
Totalt	48 %	37 %	15 %

Mot bakgrund av tendensen under senare år till övergång från timanställning till deltid resp. deltid till längre deltid eller heltid har KEA även belyst hur sysselsättningsutvecklingen i antal personer förhåller sig till en viss volymutveckling för konsumtionen.

Avgörande för sysselsättningsutvecklingen – mätt i antal personer – är hur sysselsättningsgraden utvecklas framöver. KEA har bedömt det mest realistiskt att anta att sysselsättningsgraden fortsätter att öka åren framöver men i en långsammare takt än de senaste åren. För att visa effekten på sysselsättningsutvecklingen av olika antaganden om sysselsättningsgraden har beräkningar även gjorts på dels oförändrad sysselsättningsgrad, dels trenden från 1980-talets början. Följande uppställning åskådliggör detta.

Förändring av antalet anställda vid en volymutveckling i enlighet med baskalkylen, tusental personer

Sysselsättningsgrad	Kommuner		Landstingskommuner		Totalt	
	1984	1985	1984	1985	1984	1985
1. Fortsätter att öka men i avtagande takt	+ 5,3	+2,4	+5,0	+6,0	+10,3	+ 8,4
2. Oförändrad	+10,3	+6,5	+6,0	+7,0	+16,3	+13,5
3. Trenden från 1980-talets början håller i sig	± 0	-3,3	+2,0	+2,0	+ 2,0	- 1,3
Volymutvecklingen i baskalkylen	1,4 %	0,8 %	1,7 %	1,5 %	1,5 %	1,0 %

Om man förutsätter att sysselsättningsgraden fortsätter att öka men i en avtagande takt skulle en volymökning enligt baskalkylen resultera i en sysselsättningsökning om drygt 10 000 personer år 1984 och med drygt 8 000 personer år 1985 för kommuner och landstingskommuner sammantagna.

Grovt räknat innebär en volymökning om 1 % en kalkylmässig sysselsättningsökning i storleksordningen 8 000–10 000 personer. En lägre volymökning än i baskalkylen, vilket de ekonomiska långtidsplanerna antyder, leder naturligtvis till en lägre sysselsättningsökning.

Det är således av stor betydelse för sysselsättningsutvecklingen i kom-

munsektorn hur sysselsättningsgraden förändras åren framöver. I ett läge med sjunkande reallöner finns starka incitament för den enskilde att söka bibehålla sin disponibla inkomst genom att öka arbetstiden. Med hänsyn till den stora andelen deltidsarbete i kommunal sektor blir effekterna härav speciellt märkbara. I kombination med att det samhällsekonomiska och finansiella läget framtvingar en lägre kommunal volymutveckling än under 1970-talet ger detta inte förutsättningar för att antalet sysselsatta skall kunna utvecklas som under det decenniet.

Om denna utveckling fortsätter skulle den kommunala sektorn inte komma att ge något egentligt tillskott av ny sysselsättning.

Som jag redan erinrat om finns i det korta perspektivet en konflikt mellan det realekonomiska och det finansiella utrymnet för den offentliga verksamheten. Avgörande för sysselsättningen på sikt även för den offentliga sektorn är emellertid att den konkurrensutsatta sektorn stärks och skapar inkomster för stat och kommun. Den omläggning av den ekonomiska politiken som skedde hösten 1982 är inriktad på att skapa förutsättningar för en ökad industriproduktion. Det tar dock tid innan dessa insatser ger positiva effekter på sysselsättningen. I avvaktan härpå har regeringen beslutat om omfattande sysselsättningsstimulerande åtgärder. Utvecklingen på arbetsmarknaden följs kontinuerligt av statsmakterna, och hög beredskap upprätthålls för att vid behov sätta in ytterligare åtgärder.

Den finansiella utvecklingen i kommunsektorn åren 1984 och 1985

KEA har i räkneexempels form gjort beräkningar över det finansiella sparandet och förändringar i finansieringskapitalet i kommuner och landstingskommuner för åren 1984 och 1985. Finansiellt sparande är det begrepp som i nationalräkenskaps sammanhang används för att beteckna skillnaden mellan löpande inkomster och utgifter avseende ett visst år. Däremot ingår inte upplåning och amorteringar. Förändringen i finansieringskapitalet skiljer sig som begrepp från det finansiella sparandet genom att även nettoupplåningen inkluderas.

Kalkylerna, som utfördes under hösten, bygger på schablonmässiga förutsättningar och har inte kunnat stämmas av mot de förutsättningar som ges av utvecklingen i samhällsekonomin i övrigt. Trots dessa brister ger beräkningarna, enligt min mening, en bild av de avvägningsproblem offentliga sektorn kommer att ställas inför åren framöver.

I räkneexemplet har för åren 1984 och 1985 schablonmässigt förutsatts en kommunal konsumtionsökning på 2 % per år, en oförändrad investeringsvolym samt pris- och lönekostnadsökningar om 7 %. Som kalkylmässig förutsättning gäller vidare en oförändrad utdebitering. Förändringar i dessa förutsättningar får påtagliga effekter på kalkylresultatet. Framst gäller detta lönekostnadsutvecklingen. Varje procentenhets förändring i löneutvecklingen svarar beloppsmässigt mot en procentenhet i förändrad konsumtionsvolym. En kraftigare real tillväxt i ekonomin än den som

implicit finns i KEA:s kalkylförutsättningar ger i det tidsperspektiv som är aktuellt i KEA-kalkylerna inga större effekter. Till följd av utbetalnings-systemet för kommunalskattemedel uppträder de positiva effekterna på skatteunderlaget av en sådan utveckling normalt två år senare.

KEA:s kalkyler visar på en kraftig försämring av det finansiella sparandet under åren 1983–1985. Från ett positivt finansiellt sparande år 1982 indikerar kalkylerna ett sparandeunderskott år 1983 i storleksordningen 3 miljarder kr. som sedan ökar till ca 8 miljarder kr. år 1984 och ca 15 miljarder kr. år 1985. Även om beräkningarna närmast skall ses som räkneexempel ger de en antydning om de finansiella problemen i kommunsektorn de närmaste åren. En betydligt lägre pris- och lönekostnadsutveckling än den KEA antagit förbättrar givetvis det finansiella läget påtagligt i förhållande till nu nämnda sparandeunderskott. Regeringens politik är inriktad på att få ner inflationstakten och åstadkomma tillväxt i ekonomin. En sådan utveckling kommer att skapa bättre förutsättningar även för kommunsektorn.

Ett återförande av indragningen av skatteunderlaget från fysiska personer som jag kommer att föreslå i det följande innebär jämfört med en förlängning av 1983 års regler för skatteunderlagsberäkningen en finansiell förstärkning med ca 1 miljard kr. Därutöver kommer jag att föreslå ett särskilt riktat stöd för år 1984 till finansiellt utsatta kommuner och landstingskommuner för att hålla tillbaka större kommunalskattehöjningar.

Även om kalkylerna utvisar att det finansiella läget även vid en måttlig volymökning generellt sett försämras avsevärt åren framöver är det viktigt att uppmärksamma att skillnaderna i finansiella förutsättningar är mycket stora mellan de enskilda kommunerna resp. landstingskommunerna. I vissa kommuner och landstingskommuner har under de senaste åren byggts upp finansiella reserver. I viss utsträckning bör dessa reserver kunna användas för att hantera den finansiella situationen under år 1984 så att den kommunala skattesatsen inte skall behöva ökas. På andra håll är det finansiella läget mer problematiskt. Schablonmässiga framskrivningar för enskilda kommuner och landstingskommuner som tagits fram av KEA visar att den finansiella situationen skulle förbli svag i dessa kommuner och landstingskommuner även vid ett återförande av den skatteunderlagsindragning som skett för juridiska personer och som för år 1984 kan uppskattas till sammanlagt 5 miljarder kr. För att bl.a. intentionerna bakom den skattereform som genomförs under åren 1983 till 1985 skall kunna uppfyllas måste kommunalskattehöjningar av större omfattning i möjligaste mån undvikas. Skall detta vara möjligt krävs således ett selektivt stöd riktat till dessa finansiellt utsatta kommuner och landstingskommuner. Jag återkommer till hur ett sådant stöd för år 1984 bör utformas.

Utformningen av beskattningen av juridiska personer kan komma att påverkas av bl.a. aktuella förslag på företagsbeskattningens område. I avvaktan på att förslag föreligger och en utredning skett av förutsättningar-

na för den kommunala beskattningen av juridiska personer bör, som jag återkommer till i det följande, den indragning som sker år 1983 behållas för år 1984.

Jag angav i finansplanen att budgetpolitiken kommande år måste inriktas på att metodiskt och långsiktigt uppnå en statsbudget i bättre balans med samhällsekonomin som helhet. En av de främsta åtgärderna är därvid att minska automatiken i utgiftstillväxten. Innebörden av detta vad gäller statliga transfereringar till kommunsektorn kommer jag också att behandla i det följande.

De förslag m.m. jag nu omnämnt utgår från en avvägning av de resurser som jag bedömer kan avsättas för offentlig sektor som helhet. Det är bl.a. fråga om en anpassning av verksamheten till finansieringsmöjligheterna. Som jag anförde i finansplanen bör det begränsade finansiella tillskott som kan ges för år 1984 användas för att möjliggöra särskilt angelägna åtgärder på de prioriterade områdena barnomsorg och äldreomsorg samt för att motverka omfattande kommunala skattehöjningar.

Budgetprövningen i kommuner och landstingskommuner kan mot angiven bakgrund förutses bli mycket restriktiv inför år 1984. Det är oundvikligt att i detta läge diskussioner kommer att uppstå om bl.a. verksamheternas standard och omfattning samt om erforderliga omprioriteringar och rationaliseringar.

I viss utsträckning finns ett val mellan skatter och avgifter. Valet kan dessutom stå mellan att inskränka på verksamheter, förändra standarden/rationalisera eller ta ut avgifter. Detta gäller såväl statlig som kommunal verksamhet. Kommuner och landstingskommuner måste göra en avvägning i dessa frågor. I den mån administrativa eller institutionella hinder finns för en mera aktiv avgiftspolitik kan det vara väsentligt att detta klarläggs gemensamt av stat och kommun. Detta kan lämpligen ske i stat-kommunberedningen. Jag har i denna fråga samrått med chefen för civildepartementet.

En aktiv avgiftspolitik måste ses i ljuset av att avgiftshöjningar inte kan ge några avgörande finansiella tillskott och får enligt min mening inte äventyra de grundläggande fördelningspolitiska målen. Avgifter som begränsar efterfrågan är ej acceptabla om de äventyrar sociala och fördelningspolitiska mål.

För år 1985 pekar KEA-kalkylerna som jag har nämnt på en klar försämring av de finansiella förutsättningarna. Min avsikt är att snarast efter sommaren inleda överläggningar med företrädare för kommunerna och landstingskommunerna om förutsättningarna för det kommunala budgetarbetet för år 1985.

För åren efter 1985 finns f.n. inget underlag för att göra bedömningar av kommunernas ekonomiska situation. Den kommunala ekonomins utveckling är till mycket stor del beroende av den ekonomiska tillväxten i landet. Genom devalveringen och andra åtgärder har grunden nu lagts för en ökad ekonomisk tillväxt under åren framöver.

Innan jag övergår till att redogöra för mina förslag inför år 1984 mer i detalj vill jag sammanfattningsvis anföra att mina ställningstaganden utgör resultatet av en samlad bedömning av önskemålet att lätta på en för många kommuner besvärlig ekonomisk situation under kommande år och en strävan att komma tillrätta med det utomordentligt svåra läget för statsfinanserna. Återställandet av skatteunderlaget för fysiska personer till kommuner och landstingskommuner liksom det särskilda stöd jag omnämnt leder tillsammans med ökningarna i de generella skatteutjämningsbidragen till en kraftig ökning av statsutgifterna för år 1984 jämfört med år 1983. Jag anser denna ökning av statsutgifter nödvändig mot bakgrund av vad jag anfört om perspektiven för den kommunala ekonomin och strävan att skapa så goda förutsättningar som möjligt för kommunerna att fullgöra sina uppgifter. Samtidigt vill jag understryka nödvändigheten av åtgärder som syftar till att genomgående bryta automatiken i den statliga utgiftsutvecklingen, något som också riksdagen funnit nödvändigt (prop. 1982/83: 100 bil. 1. FiU 30, rskr 143). Åtgärder i detta syfte får också konsekvenser för kommunsektorn. De utgör emellertid ett grundläggande element i den rekonstruktion av Sveriges ekonomi som måste komma till stånd. En effektiv inflationsbekämpning och återupptagen ekonomisk tillväxt i den svenska ekonomin är av avgörande betydelse också för kommunernas och landstingskommunernas ekonomiska förutsättningar framöver och därmed också för en fortsatt förbättrad service och ökad sysselsättning i den kommunala sektorn.

2.2 Överväganden om det kommunala skatteunderlaget

Den tidigare riksdagsmajoriteten har vid överväganden om den finansiella situationen för åren 1982 och 1983 beslutat om indragning av en viss del av det kommunala skatteunderlaget (prop. 1980/81: 116, FiU 31, rskr 290, resp. prop. 1981/82: 100 bil. 2, FiU 20 och 21, rskr 170). Beslutet avseende år 1982 innebar bl.a. att skatteunderlaget från juridiska personer begränsades till 80 % för samtliga kommuntyper. Under våren 1982 fattade riksdagen beslut om ytterligare indragningar. Med hänsyn till en bedömning av det finansiella läget i kommunala resp. landstingskommunala sektorn beslutades att den ytterligare indragning som gjordes för år 1983 skulle ske med olika procenttal för kommuner resp. landstingskommuner. Beslutet innebar att kommunerna under 1983 behåller 40 % av skatteunderlaget från juridiska personer. För landstingskommunerna reduceras skatteunderlaget till 0 %. För de kyrkliga kommunerna behålls underlaget på 1982 års nivå, dvs. 80 %. Därutöver beslutade riksdagen att det återstående skatteunderlaget – såväl från fysiska som juridiska personer – skall reduceras med 1 % för kommuner och landstingskommuner.

Socialdemokraterna förordade i samband med riksdagsbehandlingen våren 1982 en begränsning av de finansiella resurserna för år 1983 som

avpassades till att den finansiella ställningen varierar kraftigt mellan olika kommuner och landstingskommuner. Jag återkommer senare till hur dessa skiftande förhållanden under år 1984 skall kunna beaktas vid utformningen av ett särskilt stöd till kommuner och landstingskommuner.

I årets finansplan har regeringen uttalat sig för att den indragning av skatteunderlag från fysiska personer med 1 % som sker år 1983 bör upphöra fr.o.m. år 1984. I detta sammanhang bör preciseras att återställandet även bör innefatta den en-procentiga reducering som sker av det återstående skatteunderlaget för juridiska personer för kommunerna. Härigenom tillförs kommunala sektorn enligt en aktualiserad beräkning baserad på 1982 års taxering ca 950 milj. kr., varav 565 milj. kr. avser kommuner och 385 milj. kr. landstingskommuner jämfört med en förlängning även för år 1984 av den åtgärd som vidtogs för år 1983. Bakgrunden till regeringens ställningstagande i denna fråga är bl.a. de starka principiella invändningar som kan riktas mot åtgärden. Den riskerar öppna vägen för än större ingrepp och hotar därför den kommunala beskattningsrätten och därmed ytterst en av grunderna för den kommunala självstyrelsen.

Enligt nuvarande beskattningsregler är aktiebolag och flertalet andra juridiska personer skyldiga att erlagga både statlig och kommunal inkomstskatt. Den statliga skatten utgår efter en fast skattesats som för aktiebolag m.fl. är 40 %, för ekonomiska föreningar 32 %, för livförsäkringsanstalter såvitt avser försäkringsrörelsen 10 %, i övrigt 40 % och för ideella föreningar och vissa stiftelser 15 %. Det kommunala skatteuttaget för juridiska personer däremot varierar mellan kommunerna på samma sätt som för fysiska personer och uppgår för år 1983 i genomsnitt till ca 30 % av den beskattningsbara inkomsten. Kommunalskatten är för juridiska personer avdragsgill vid den statliga taxeringen. Vid en statlig skattesats om 40 %, som gäller för merparten av de juridiska personerna, innebär detta att den totala skatten i genomsnitt för riket uppgår till ca 58 %. De nuvarande beskattningsreglerna för juridiska personer medför dock att den totala skattesatsen inte blir densamma i alla kommuner till följd av varierande kommunal skattesats.

Som jag påpekade redan i årets finansplan kan förutsättningarna för företagsbeskattningen komma att förändras de närmaste åren. Så t.ex. utreds frågan om vinstdelning. Denna utredning skall bli klar under våren 1983. Vidare utreds förutsättningarna för införande av allmän produktionsfaktorskatt. Utformningen av företagsbeskattningen kan komma att påverkas härav. Emellertid är det på nuvarande stadium av frågornas beredning svårt att närmare precisera vad konsekvenserna kan bli för företagsbeskattningens utformning.

Därtill kommer att den kommunala beskattningen av juridiska personer med nuvarande utformning i hög grad komplicerar deklara-tions- och taxeringsarbetet. Skattemyndigheterna får med hänsyn till den komplicerade lagstiftningen inom området lägga ner stora resurser som skulle kunna användas för andra angelägna uppgifter.

Med hänsyn till vad jag anförts anser jag att det finns skäl att närmare utreda förutsättningarna för beskattningen av juridiska personer.

Utredningsarbetet, som bör bedrivas skyndsamt, bör belysa konsekvenserna av en helt slopad kommunal beskattning av företag jämfört med ett läge där kommunerna har full beskattningsrätt. Ett borttagande av den kommunala beskattningen av juridiska personer innebär en förändrad finansiell situation för kommunerna. Denna fråga bör också tas upp i utredningsarbetet. I detta sammanhang bör bl.a. belysas olika aspekter på att behålla den kommunala garantibeskattnings av fastigheter. I fråga om de kyrkliga kommunerna finns komplikationer som sammanhänger med att enstaka församlingar kan ha extremt stora inkomster från juridiska personer. Samråd kan här behöva ske med den nyligen tillsatta utredningen om svenska kyrkans struktur på lokalplanet, m.m. (Dir 1982:95). I utredningsarbetet om den kommunala beskattningen av juridiska personer måste också beaktas de förändrade förutsättningar som följer genom nu aktuella förändringar på företagsbeskattnings område med vinstdelning och allmän produktionsfaktorskatt som viktiga frågor. Dessutom bör redovisas vilka möjligheter som finns att kraftigt förenkla den kommunala taxeringen av företagen vid en fortsatt kommunal beskattning.

Vad jag nu har anförts innebär inte något ställningstagande i valet mellan de alternativa vägar som jag skisserat. Alternativen bör sålunda studeras förutsättningslöst.

I avvaktan på beslut i anledning av nu nämnda utredningar m.m. bör den indragning av skatteunderlag från juridiska personer som sker under år 1983 behållas under år 1984. Förslag till lag härom har upprättats inom finansdepartementet.

2.3 Specialdestinerade statsbidrag och ersättningar

I årets finansplan har jag redogjort för den inriktning budgetpolitiken måste ges för att långsiktigt uppnå en statsbudget i bättre balans med samhällsekonomin som helhet. En central åtgärd, som därvid uppmärksammas, är att minska automatiken i utgiftstillväxten. Bakgrunden är de mycket kraftiga automatikbindningar som finns i statsbudgetens utgifter. Av statsbudgetens utgifter (exkl. statsskuldräntor) präglas 80 % av direkta automatikbindningar eller av att de är föremål för reguljär pris- och löneomräkning. Automatikbindningarna är också kraftiga i socialförsäkrings-systemet.

Statsbidragen till kommuner och landstingskommuner svarar i dagsläget för drygt en femtedel av statsutgifterna (exkl. statsskuldräntorna). För kommuner och landstingskommuner täcker statsbidragen inkl. ersättningarna till sjukvårdshuvudmännen drygt en fjärdedel av utgifterna. Bidragens omfattning medför att utvecklingen av dessa är av central betydelse för både staten och kommunsektorn.

I följande tablå framgår utvecklingen av de statliga transfereringarna till kommunala sektorn.

Statsbidrag och ersättningar till kommuner och landstingskommuner
Miljarder kr.

	1970	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982 ²
Allmänna bidrag ¹	1,5	2,6	2,5	3,1	3,6	3,9	6,6	8,3	10,0
Specialdestinerade bidrag	7,3	14,1	16,6	19,3	23,0	26,6	28,6	32,0	34,2
Ersättningar till kommunala sektorn från socialförsäkringssystemet	0,6	1,4	2,5	2,8	3,7	4,1	5,5	6,0	7,2
Totalt	9,4	18,1	21,6	25,2	30,3	34,6	40,7	46,3	51,4²
Andel av kommunala utgifterna, %	25,7	26,6	27,1	26,0	28,3	28,4	28,8	29,3	29,7 ²
Andel allmänna bidrag ¹ i % av totala bidrag	16,0	14,4	11,6	12,3	11,9	11,3	16,2	17,9	19,5

¹ Allmänna bidrag avser i denna sammanställning endast skatteutjämningsbidrag. De allmänna bidrag som fanns perioden 1973–1981 och som utgjorde en kompensations för skattebortfall vid vissa skatteomläggningar har inte medtagits. Genom en teknisk omläggning kvittades dessa mot att kommunsektorn tillfördes kommunalskatten på visst annat skatteunderlag som redovisas bland ordinarie skatteinkomster.

² Genom reduceringen av det kommunala skatteunderlaget från juridiska personer och höjningen av det kommunala grundavdraget som statsmakterna beslutade om för år 1982 motverkades en ökning av överföringarna från staten till kommunsektorn totalt sett. Effekten av skatteunderlagsjusteringarna kan beräknas motsvara ett bortfall av kommunalskattemedel om 2,5 å 3 miljarder kr.

Om ökningen av budgetunderskottet skall kunna hejdas måste automatiken i statens utgifter begränsas. Åtgärder som syftar till att bryta automatiken har tagits upp i budgetpropositionen som en central del i budgetpolitiken. Statens bidrag till kommunerna och landstingskommunerna är i hög grad automatikbundna och de har medverkat till den automatiska utgiftstillväxten. Den automatiska pris- och löneuppräknings som hittills skett bör enligt min mening ersättas av en förutsättningslös diskussion om vilka bidragsnivåer som kan medges med beaktande av de samhällsekonomiska förutsättningarna. En avvägning måste därvid göras mellan olika sektorer i syfte att uppnå ett för samhällsekonomin totalt sett rimligt resultat. En central utgångspunkt måste vara att det inte längre är självklart att det blir någon uppräknings av statsbidrag och ersättningar mellan skilda år. Inför år 1984 gör jag den bedömningen att bidraget till psykiatrisk vård och ersättningar till sjukvårdshuvudmännen från sjukförsäkringen sammantaget kan ökas endast i begränsad utsträckning.

I fråga om vissa av nuvarande s.k. avtalsbidrag kan hittillsvarande principer inte längre tillämpas. Gamla avtal måste naturligtvis gälla i de fall

de inte är slutreglerade. Detta innebär dock inte att praxis vid sidan om avtalstexten utan vidare skall äga fortsatt tillämpning.

Det är också viktigt att bidragssystemen omformas för att tillgodose krav på minskad detaljreglering och ökad effektivitet i den kommunala verksamhetens uppläggning. Översyner med denna inriktning pågår vad gäller bidragen till social hemhjälp, barnomsorg och psykiatrisk vård samt ersättningarna till sjukvårdshuvudmännen från sjukförsäkringen. Jag vill även erinra om det arbete i syfte att begränsa kostnadsdrivande statlig reglering som har bedrivits av stat-kommungruppen (Kn 1980:03) och som kommer att drivas vidare inom den nya stat-kommunberedningen. Enligt min mening måste i nuvarande ekonomiska läge detaljregleringen minskas i syfte att öka möjligheterna för kommuner och landstingskommuner att göra de prioriteringar som blir nödvändiga mellan olika delverksamheter och vid verksamheternas utformning utan att målen för verksamheterna äventyras. Vissa jämförelser kan här göras med den statliga verksamheten. Den mycket restriktiva uppräknings av de statliga myndigheternas anslag som tillämpats under en följd av år – full kostnadskompensation har inte givits – har kombinerats med minskad detaljreglering för att genom ett friare resursutnyttjande skapa förutsättningar för en mera effektiv verksamhet. En minskad detaljreglering ger också administrativa vinster för såväl staten som kommuner och landstingskommuner.

Genom den omformning som jag nu här redogjort för kommer ansvaret för utformningen av verksamheten i högre grad än i dagsläget att anförtros åt kommuner och landstingskommuner. Utvecklingen under de senaste decennierna har inneburit att förutsättningarna för att kommuner och landstingskommuner själva kan handha sina åligganden har ökat betydligt medan statens uppgifter inriktas på mer övergripande prioriteringsfrågor. I detta läge minskar behovet av en statlig detaljreglering. En förenkling av bidragsreglerna och minskad detaljreglering bör emellertid åtföljas av ökade möjligheter för staten och kommunsektorn att få ett underlag för en mer kontinuerlig utvärdering av verksamheten och bidragens användning.

2.4 Särskilt riktat stöd under år 1984

Jag övergår nu till frågan om utformningen av ett särskilt riktat stöd för år 1984. Syftet med stödet skall, som jag tidigare angett, vara att undvika kraftiga skattehöjningar i de kommuner och landstingskommuner som är i ett finansiellt utsatt läge. Med dessa utgångspunkter bör stödet utgå till de kommuner och landstingskommuner som just år 1984 kan antas befinna sig i riskzonen för skattehöjningar. Stödet skall således ses enbart i det korta tidsperspektiv som år 1984 utgör. Sett i ett längre tidsperspektiv är det skatteutjämningsystemet som är det främsta instrumentet för utjämnning av skillnader i ekonomiska förutsättningar mellan kommunerna resp. landstingskommunerna. Jag återkommer strax till frågan om översyn av skatteutjämningsystemet.

Det särskilda riktade stödet bör vara enkelt till sin konstruktion och baseras på generella beräkningsgrunder. Individuella hänsynstaganden till skiftande ekonomisk ställning i övrigt får på sedvanligt sätt beaktas vid bedömning av behov av extra skatteutjämningsbidrag.

De principer som bör gälla för utformningen av ett särskilt stöd med angiven inriktning har tagits upp vid överläggningar mellan regeringen och kommunförbunden.

Med hänsyn till den höga andel av de kommunala inkomsterna som utgörs av skatteintäkter finns det skäl att anta att de kommuner och landstingskommuner som får en förhållandevis *låg skatteintäktsökning* från år 1983 till år 1984 löper större risk att tvingas höja utdebiteringen än de som får en hög skatteintäktsökning. Vidare kan antas att bland de kommuner och landstingskommuner som har en låg skatteintäktsökning är det speciellt de som har *små finansiella reserver* som på kort sikt riskerar att tvingas höja skatten.

Det särskilda stödet bör med beaktande härav utformas som ett bidrag som garanterar kommuner och landstingskommuner med små finansiella reserver en viss bestämd skatteintäktsökning i förhållande till den genomsnittliga skatteintäktsökningen.

I skatteintäkterna bör ingå såväl förskott som slutavräkning och skatteutjämningsbidrag. För de kommuner och landstingskommuner som *ingår i skatteutjämningsystemet* kan skatteintäktsökningen avvika från riksgenomsnittet på grund av förändring mellan två år av antalet invånare, åldersfaktorn i skattekraftsgarantin eller utdebiteringen. Slutavräkningen som beror på skillnaden mellan skatteunderlaget två år tidigare och det egna skatteunderlaget kan också avvika gentemot riksgenomsnittet. Slutavräkningen motsvarar normalt cirka 10–15 % av totala skatteintäkten.

För de tjugofemtal kommuner samt Stockholms läns landstingskommun som *ej ingår i skatteutjämningsystemet* kan skatteintäktsökningen (förskott och slutavräkning) avvika från riksgenomsnittet på grund av den egna skatteunderlagstillväxten samt förändring i utdebiteringen.

Som mått på kommunernas och landstingskommunernas finansiella reserver bör användas finansieringskapitalet (skillnaden mellan omsättnings-tillgångar och kortfristiga skulder). Genom att sätta finansieringskapitalet i relation till de externa utgifterna och således få ett mått på de finansiella reservernas relativa storlek kan jämförelser göras mellan enskilda kommuner resp. landstingskommuner. Jämförelsen påverkas då inte av variationer i den kommunala verksamhetens omfattning och organisation.

En central utgångspunkt vid val av underlag för beräkningar av det riktade stödet för år 1984 är att uppgifterna måste kunna hämtas från statistik om den aktuella ekonomiska situationen och att underlaget inte skall kunna påverkas av den enskilda kommunen resp. landstingskommunen.

Uppgifter om finansieringskapital och externa utgifter bör tas från 1982

års bokslut som finns tillgängligt sommaren 1983. Uppgifter om skatteintäktsökningen kan beräknas först i anslutning till det preliminära taxeringsutfall som föreligger i slutet av augusti 1983. Den skattesats som ingår i kalkylerna bör avse år 1983.

Reglerna för stödets fördelning bör utformas så att de kommuner och landstingskommuner som underskrider ett visst relationstal mellan finansieringskapital och externa utgifter bör komma i fråga för stöd. En differentiering bör göras även inom denna grupp med hänsyn till att de finansiella reserverna varierar och för att förhindra att alltför stora tröskel-effekter uppstår. Kommuner och landstingskommuner som har relativt låg skattesats bör inte kunna få del av stödet trots att kriterierna i övrigt för att stödet skall utgå är uppfyllda.

Frågan om de medel som kan avsättas till stödet måste avvägas inom ramen för de totala finansiella resursöverföringar som i nuläget kan göras vid en sammanvägd bedömning av det statsfinansiella läget och läget i kommunsektorn. Vissa frågor av betydelse för dessa avvägningar är föremål för förhandlingar och beredningar. Med hänsyn härtill är jag inte f.n. beredd att ta ställning till medelsramens storlek. Jag avser att återkomma härtill i kompletteringspropositionen. Medelsramen för stödet bör fördelas med en delram för kommuner och en delram för landstingskommuner.

Först i samband med den preliminära beräkningen av taxeringsutfallet i slutet av augusti är det möjligt att fastställa de gränsvåer för förhållandet mellan finansieringskapital och externa utgifter som bör användas vid stödets fördelning, den skatteintäktsökning i förhållande till den genomsnittliga skatteintäktsökningen som stödet bör garantera samt hur differentieringen skall göras inom den grupp som kommer i fråga för stödet. Det är nämligen först när det preliminära taxeringsutfallet föreligger som det går att beräkna vilka finansiella krav som uppstår vid detaljutformningen av stödssystemet och som en avstämning kan göras mot totalt avsatta ramar. Riksdagens bemyndigande bör inhämtas att fördela stödet i samband med beviljande av det extra skatteutjämningsbidraget. Stödet bör dock betalas ut utan ansökan.

Beslut om fördelningen av stödet till enskilda kommuner och landstingskommuner bör fattas i september när den preliminära medelskattekraften fastställts.

2.5 Utredning om skatteutjämningsystemet

Det nuvarande skatteutjämningsystemet har gällt fr.o.m. år 1980 (prop. 1979/80: 95, FiU 35, rskr 335, SFS 1979: 362). Systemet grundas på kommunernas resp. landstingskommunernas skattekraft, dvs. skatteunderlag per invånare i relation till medelskattekraften i riket, och på deras kostnader till följd av geografiskt läge, bebyggelsestruktur och åldersstruktur.

Kommunerna och landstingskommunerna är fördelade på 12 skatte-

kraftsklasser. Klasserna är indelade i treprocentsintervall från 103 % upp till 136 % av medelskattekraften. Genom klassindelningen anges den grundgaranti som gäller för varje kommun resp. landstingskommun. I grundgarantin har hänsyn tagits till kostnader på grund av geografiskt läge och bebyggelsestruktur. Denna grundgaranti kompletteras med tillägg eller avdrag för åldersstrukturen i resp. kommun och landstingskommun samt med tillägg för snabb befolkningsminskning i kommun.

Vid remissbehandlingen av kommunalekonomiska utredningens (KEU 76) betänkande (SOU 1977:78 och 79), som låg till grund för 1979 års reform, riktades kritik i vissa delar mot utredningens teknik för beräkning av kostnader för de verksamheter som ingår i grundgarantin.

I syfte att förbättra underlaget inför en framtida översyn av skatteutjämningen tillsattes därför i december 1979 en utredning (B 1980:02) med uppdrag att göra en översyn av statistik och kalkylmetoder för grundgarantin i skatteutjämningsystemet. Denna utredning (KGU) gör en genomgång och utför nya beräkningar av samtliga faktorer som ingår i grundgarantin samt undersöker om det kan anses lämpligt att införa ytterligare faktorer för bestämmande av grundgarantin för kommunerna resp. landstingskommunerna. KGU:s översyn omfattar sålunda utöver de kostnadsfaktorer som ingår i nuvarande system också en undersökning av speciella merkostnader för glesbygder resp. större tätorter. Det ankommer dock inte på utredningen att lägga fram förslag om en förändrad indelning av kommuner och landstingskommuner i skattekraftsklasser. KGU beräknas slutföra sitt uppdrag omkring den 1 juli 1983.

Till regeringen har inkommit ett antal skrivelser med synpunkter på nuvarande skatteutjämningsystem. Ett flertal motioner med synpunkter på skatteutjämningsystemets utformning har vidare väckts i riksdagen. Bl.a. har påtalats att skillnaderna i skattesatser mellan kommunerna fortfarande är mycket stora. Jag vill med anledning härav framhålla att syftet med skatteutjämningen är att skapa förutsättningar för olika kommuner resp. landstingskommuner att bedriva en likartad verksamhet till samma kostnad. I den mån utdebiteringsvariationerna är uttryck för olika ambitioner i verksamheten är det rimligt att detta leder till skillnader i utdebiteringen. Grundläggande för utjämningen bör enligt min mening vara skillnaderna i skattekraft.

Den senaste reformen av skatteutjämningsystemet, som genomfördes i tre steg åren 1980–1982, har inneburit en kraftig ökning av bidragen. Den reducering av skatteunderlag som beslutats för åren 1982 och 1983 och som jag till vissa delar föreslår skall kvarstå under år 1984 påverkar indirekt statens kostnader för skatteutjämningsystemet. Frånsett Stockholms kommun och Stockholms läns landstingskommun har de gjorda reduceringarna inte i nämnvärd grad påverkat *skillnaderna* i skattekraft mellan kommunerna utanför och inom skatteutjämningsystemet.

Skatteutjämningsystemet är ett viktigt medel i jämlikhetspolitiken. Bi-

dragssystemet är avsett att ge kommuner som har ett svagt inkomstunderlag och höga kostnader beroende på ogynnsamma förutsättningar möjligheter att fullgöra sina uppgifter på ett med andra kommuner likvärdigt sätt.

Den ekonomiska situationen har försämrats även för kommunsektorn. I ett sådant läge där den finansiella situationen är svår såväl för staten som för kommunerna och landstingskommunerna är det särskilt angeläget att se till att de knappa resurserna används på ett så rättvist och ändamålsenligt sätt som möjligt. Mot denna bakgrund anser jag att en parlamentariskt sammansatt kommitté bör tillsättas med uppgift att se över det nuvarande systemet.

Inriktningen av arbetet bör i huvudsak vara att åstadkomma en sådan fördelning mellan kommunerna resp. landstingskommunerna att de medel som kan ställas till förfogande för skatteutjämning används så effektivt som möjligt.

Genom den senaste reformen av skatteutjämningssystemet blev bidragsökningen, som jag tidigare nämnt, mycket stark. Mellan åren 1979 och 1983 ökade således de sammanlagda bidragen till kommuner och landstingskommuner med 1:45 kr./skr. För vissa län blev bidragsökningen över 3 kr./skr. De kraftigt höjda garantierna i Syd- och Mellansverige medförde att fler kommuner och landstingskommuner kom in i skatteutjämningssystemet. Det kan vidare konstateras att på den höga nivå som skattekraftsgarantierna nu generellt förts upp blir effekten på bidragets storlek kraftig. Mot bl.a. denna bakgrund bör utredningen undersöka om indelningen i skattekraftsklasser är väl avvägd.

En rad i och för sig viktiga problem av mera teknisk karaktär som av olika skäl aktualiserats måste också tas upp till övervägande. Hit hör definitionen av skattekraftsbegrepp och invånarantal, frågan om åldersstrukturfaktorns ändamålsenliga konstruktion och funktion samt frågan om spärregler. Vidare bör ingå prövning om ytterligare faktorer – såsom kostnader till följd av invandring och arbetslöshet – skall vägas in. Sambandet mellan skatteutjämning och regionalpolitik måste också beaktas.

Jag har nu redogjort för vissa riktlinjer som bör gälla för en översyn av skatteutjämningssystemet. Jag avser att återkomma till regeringen under våren när det gäller utfärdande av direktiven.

3 Anslagsfrågor för budgetåret 1983/84

SJUNDE HUVUDTITELN

E. Bidrag och ersättningar till kommunerna

E 2. Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m. m.

1981/82 Utgift 9 252 334 106

1982/83 Anslag 10 300 000 000

1983/84 Förslag 10 661 000 000

I prop. 1982/83:100 (bil. 9 s. 107) har regeringen föreslagit riksdagen att, i avvaktan på särskild proposition i ämnet, till Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m.m. beräkna ett förslagsanslag av 10 600 000 000 kr. Jag anhåller nu att få ta upp denna fråga.

Skatteutjämningsbidrag utgår till kommuner och landstingskommuner. Under tidigare år har från anslaget även beräknats medel för skatteutjämningsbidrag till de kyrkliga kommunerna. Fr.o.m. år 1983 beräknas inte längre medel härför under anslaget. Det tidigare systemet har ersatts av ett inomkyrkligt utjämningsystem som finansieras genom en allmän kyrkoavgift.

I Stockholms län finns därutöver ett inomregionalt skatteutjämningsystem. Genom en särskild lag ges Stockholms läns landstingskommun befogenhet att lämna bidrag och lån till kommuner inom landstingsområdet, i den mån det behövs för att främja skatteutjämning mellan kommunerna. Lagen har tidigare varit tidsbegränsad men har numera givits en permanent utformning (prop. 1982/83:4, KU 6, rskr 17).

Som jag nyss nämnt avser jag att föreslå regeringen att en parlamentarisk kommitté tillsätts för en översyn av skatteutjämningsystemet. Jag har tidigare redogjort för vilken huvudsaklig inriktning som bör gälla för denna utredning.

De ordinära extra skatteutjämningsbidragen, vars syfte är att ge stöd till kommuner som av olika skäl har kommit i ekonomiska svårigheter, har utgått med ca 100 milj. kr./år. Med hänsyn till att stöd till kostnader för outhyrda lägenheter på nytt införts bortfaller behovet av extra skatteutjämningsbidrag till detta ändamål. Det särskilda riktade stödet som föreslås för år 1984 bör i vissa fall minska behovet av bidragsgivning till vissa kommuner. Vid en sammanvägd bedömning finner jag att bidraget för år 1984 bör kunna minskas till 85 milj. kr. Det är dock svårt att i nuläget exakt överblicka behovet. Ansökan om extra skatteutjämningsbidrag skall inges senast den 31 mars året före bidragsåret enligt lagen om skatteutjämningsbidrag.

Ett särskilt stöd bör för år 1984 ges för att undvika kraftiga skattehöj-

ningar i de finansiellt sett sämst ställda kommunerna och landstingskommunerna. Jag har i det föregående behandlat principerna för stödets fördelning. Stödet bör utgå inom ramen för extra skatteutjämningsbidrag. Med hänsyn till att det särskilda stödet utgör en speciell form av bidrag som utgår efter generella principer bör detta bidrag beviljas utan ansökan. Som jag tidigare anfört kan den medelsram som bör gälla för stödet inte nu anges. Jag avser att återkomma till denna fråga i kompletteringspropositionen.

Jag övergår nu till beräkningen av anslaget exkl. det särskilda stödet för budgetåret 1983/84. Medelsbehovet under detta budgetår avser bidrag som utbetalas under andra hälften av år 1983 och första hälften av år 1984. Storleken av de beslutade skatteutjämningsbidragen för år 1983 och beräknade bidrag för år 1984 framgår av följande sammanställning.

Skatteutjämningsbidrag åren 1983 och 1984 (milj. kr.)

	1983	1984
Kommuner	5 664	6 184
Landstingskommuner	4 292	4 695
Extra skatteutjämningsbidrag	402	85
(varav särskild kompensation)	(306)	(-)
Summa	10 358	10 964

Ordinarie skatteutjämningsbidrag uppgår under år 1983 till sammanlagt 9 956 milj. kr. Bidragen under år 1984 är beroende av den fortsatta utvecklingen av skatteunderlaget och av de kommunala skattesatserna för samma år. Skatteutjämningsbidraget för år 1984 är vidare avhängigt de skattekraftsgarantier för kommuner och landstingskommuner som framkommer vid omräkning under sommaren 1983 av åldersstrukturfaktorerna. Kostnaderna kan alltså inte nu beräknas med säkerhet. Om man utgår från 1983 års skattesatser och antar en viss höjning av skatteunderlaget samt att åldersstrukturen m.m. i kommuner och landstingskommuner är desamma som för år 1983 kan de sammanlagda bidragen exkl. det särskilda stödet för år 1984 beräknas till 10 964 milj. kr. Hälften av beloppen för resp. kalenderår 1983 och 1984, 10 661 milj. kr., utbetalas under budgetåret 1983/84. Jag förordar att anslaget förs upp med detta belopp. Därvid bör beaktas vad jag har anfört om att jag avser att återkomma till frågan om storleken av det särskilda stödet.

4 Hemställan

Med hänvisning till vad jag har anfört hemställer jag att regeringen *dels* föreslår riksdagen att

1. antaga förslaget till lag om ändring i lagen (1982:221) med särskilda bestämmelser angående det kommunala skatteunderlaget m.m.,
2. bemyndiga regeringen att utge särskilt stöd för år 1984 till kommuner och landstingskommuner i enlighet med vad jag har förordat,
3. till *Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m.m.* för budgetåret 1983/84 anvisa ett förslagsanslag av 10 661 000 000 kr.,
dels bereder riksdagen att ta del av vad jag nu har anfört om
4. den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn,
5. den kommunala beskattningen av juridiska personer,
6. automatiken i statsbidragen m. m. till kommunsektorn,
7. en utredning om skatteutjämningsystemet.

5 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden anfört för de åtgärder och de ändamål som föredraganden har hemställt om.

Innehållsförteckning

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag om ändring i taxeringslagen	2
Utdrag av regeringsprotokoll den 3 mars 1983	3
1. Inledning	3
2. Föredragandens överväganden	4
2.1 Den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn år 1984 m.m.	4
2.2 Överväganden om det kommunala skatteunderlaget	12
2.3 Specialdestinerade statsbidrag och ersättningar	14
2.4 Särskilt riktat stöd under år 1984	16
2.5 Utredning om skatteutjämningsystemet	18
3. Anslagsfrågor för budgetåret 1983/84	21
4. Hemställan	23
5. Beslut	23