

Cirkulärnr: 1989:113  
Diariernr: 1989:2115  
Handläggare: Jane Granström  
Avdsek: KES Finans  
Datum: 1989-10-11  
Mottagare: Ekonomikontoret  
Kommunstyrelsen  
Rubrik: Remissvar - skatteutredningarna  
Bilagor: 1 Reformerad inkomstbeskattning  
2 Reformerad mervärdeskatt m m  
3 Reformerad företagsbeskattning

### Resmissvar - skatteutredningarna

För kännedom översänds härmed Kommunförbundets remissvar beträffande de olika skatteutredningar som lagts fram i år.

Remissvaren har behandlats av beredningsutskottet och slutligt ställningstagande ska tas av förbundsstyrelsen 20 oktober.

Remissvaren innefattar förslagen om reformerad inkomstbeskattning, reformerad mervärdeskatt m m samt reformerad företagsbeskattning.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET Kommunalekonomi och samhällsplanering

Karin Rudebeck

Bilaga 1

1989-10-20

Vårt dnr

1989/1398

Ronnie Peterson

Ert dnr

3406/89 Karin Rudebeck/MK

Finansdepartementet

### Reformerad inkomstbeskattning

Sedan Svenska kommunförbundet har beretts tillfälle avge yttrande över betänkandet "Reformerad inkomstbeskattning" (SOU 1989:33) får förbundets styrelse anförda följande.

De tre stora skatteutredningarna reformerad inkomstskatt, företagsbeskattning och mervärdeskatt som är under samtidig remissbehandling är byggstenar i ett tänkt nytt skattesystem. Styrelsen anser att det är nödvändigt med en genomgripande skattereform. Samordningen mellan de olika skatteutredningarna ger ett helhetsgrepp på skatteproblematiken som, enligt styrelsen, gör det lättare att se var och vilka reformer som behövs, och förhoppningsvis också gör det lättare att genomföra större förändringar. Ett viktigt syfte med en reformering av det svenska skattesystemet är att skapa ett enklare skattesystem. Det nya systemet bör motverka både incitament och möjligheter till skatteplanering och skattefusk. Förändringarna skall också motverka snedvridningseffekter via skattesystemet och främja ett effektivt utnyttjande av tillgängliga produktionsresurser. Styrelsens menar att inriktningen på de reformer som föreslås till mycket stora delar svarar mot dessa syften.

Styrelsen begränsar sitt yttrande till frågor som bedömts ha kommunalekonomisk betydelse.

## SKATTEREFORMENS DIREKTA EFFEKTER PÅ KOMMUNERNA

### Effekter på det totala kommunala skatteunderlaget

Det kommunala skatteunderlaget ökar enligt inkomstskatteutredningens beräkningar med drygt 24 miljarder kronor, vilket med nuvarande skattesats skulle motsvara ökade skatteintäkter på omkring 4 miljarder kronor för kommunerna. Utredningens kalkyler bygger på prognoser avseende inkomståret 1989 dvs 1990 års taxering och är därför mycket osäkra.

Förbundskansliets beräkningar för motsvarande år ger en marginell förändring av skatteunderlaget på omkring 4 miljarder kronor eller 0.7 miljarder kronor i skatteintäkter.

Orsakerna till de stora skillnaderna mellan de två kalkylerna sammanfattas i följande tabell.

Variabel	<u>Föränds jämf med nuvarande system, mnkr</u>		
	Utredningen	Kommunför- bundet	Skillnad
Pensionsinkomster netto -24 300	-33 600	- 9 300	
Inkomst av kapital slopas -18 800	-20 800	- 2 000	
Inkomst av tillfällig förvärvs- verksamhet slopas	- 9 000	-12 200	- 3 200
Underskott av villa slopas	+35 900	+34 200	- 1 700
Underskott av kapital slopas	+17 100	+15 700	- 1 400
Inkomst av schablontaxerad fastighet slopas	- 2 700	- 5 000	- 2 300
Övrigt	+26 200	+26 100	- 100
Summa	+24 400	+ 4 400	-20 000

Ungefär hälften av skillnaden förklaras av pensionsinkomster. Förbundskansliets beräkningar tyder på att utredningens kalkyler gällande extra avdrag enligt nuvarande regler överskattats med omkring 10 miljarder kronor. Denna del av skillnaden förklaras följaktligen inte av att beräkningarna bygger på olika prognoser.

För övriga specificerade poster förklaras skillnaderna av olika skatteunderlagsprognoser. Förbundskansliets beräkningar bygger på skatteunderlagsprognosen från maj 1989.

I "övrigheten" i ovanstående tabell ingår främst effekter av att basen för inkomst av tjänst vidgas. Här har förbundskansliet i huvudsak accepterat utredningens kalkyler. Styrelsen vill dock påtala den mycket stora osäkerhet som finns i dessa beräkningar. De stora posterna som ingår här avser skärpt beskattning av måltidssubventioner och traktamenten samt begränsningen i avdrag för resor. Uppgifter om hur många skattskyldiga som påverkas av dessa förslag är bristfälliga. Dessutom kan ändrat beteende hos de skattskyldiga spela stor roll när det gäller just dessa förslag. Effekter av detta är omöjligt att beräkna.

Styrelsen konstaterar att osäkerheten i beräkningarna av effekterna på kommunernas ekonomi av föreslagna skattereformer är stor. Avvikelserna mellan utredningens och förbundskansliets beräkningar vad gäller reformens effekter på det kommunala skatteunderlaget är betydande. Det är, enligt styrelsen, helt nödvändigt att detta

beaktas vid fortsatta överväganden om neutralisering av skattereformens effekter på kommunerna. Styrelsen anser därför också att det är för tidigt att nu ta ställning till åtgärder för att korrigera fördelningen av skatteintäkter mellan stat och kommun. Denna slutsats underbyggs av de stora variationer som, enligt förbundskansliets beräkningar, uppstår mellan enskilda kommuner och den än större osäkerheten när det gäller dessa kalkyler.

Inkomstskatteförslaget påverkar kommunernas ekonomi först 1993. Vilka åtgärder som kan komma att krävas på grund av förslagets effekter måste också sättas i relation till effekterna på kommunernas ekonomi av andra centralt beslutade reformer under denna period. Styrelsen föreslår därför att beslut i dessa frågor fattas först efter de årligen återkommande överläggningarna mellan staten och Svenska kommunförbundet om den kommunala ekonomin. I detta yttrande redovisar styrelsen olika ekonomiska analyser och vissa grundläggande principer som enligt styrelsens uppfattning bör ligga till grund för dessa överläggningar.

#### Skatteförslagets effekter på enskilda kommuners skatteunderlag

Inkomstskatteutredningen har inte analyserat effekterna av sina förslag för enskilda kommuner. Förbundskansliet har inför remissarbetet dock gjort vissa sådana analyser.

För kommuner inom skatteutjämningsystemet påverkas skatteinkomsterna endast i begränsad omfattning om det egna skatteunderlaget skulle komma att förändras på annat sätt än genomsnittet. Eftersom dessa kommuner är garanterade en viss skattekraft i förhållande till medelskattekraften kompenseras eventuella bortfall av eget skatteunderlag med ett tillskott av skatteunderlag inom ramen för skatteutjämningsystemet. Genom att avräkningslikviden enbart beräknas på det egna skatteunderlaget får dock avvikelser från riksgenomsnittet en viss effekt på skatteinkomsterna. Kommuner med en utdebitering över 16 kr/skr (dvs skattetaket i skatteutjämningsystemet) och stort tillskott av skatteunderlag kan dessutom komma att få skatteintäktsförluster om reformen leder till att det egna skatteunderlaget utvecklas sämre än rikets. Den del av utdebiteringen som ligger över 16 kr/skr måste nämligen täckas med inkomster enbart baserade på det egna skatteunderlaget.

För kommuner utanför skatteutjämningsystemet kommer däremot reformen från och med 1993 att, via effekter på det egna skatteunderlaget, direkt påverka skatteinkomsterna. Effekterna varierar beroende på den relativa betydelsen av olika inkomstslag. Detta gäller främst inkomst av tjänst respektive kapital m m samt på avdragens storlek. Särskilt stor betydelse för skatteunderlagsförändringen har de föreslagna skattereglerna för pensioner och underskottsavdrag.

Förbundskansliets beräkningar av inkomstskattereformens effekter på kommunernas totala skatteunderlag bildar utgångspunkt för beräkningarna också för enskilda kommuner. Kalkyler har gjorts för var och en av de cirka 50 kommuner som 1990 kommer att ligga utanför skatteutjämningsystemet. Dessa kalkyler pekar på avsevärda skillnader mellan olika kommuner.

Resultaten för enskilda kommuner är ännu osäkrare än beräkningarna för hela riket. Detta beror bland annat på att beräkningarna för enskilda kommuner bygger på uppgifter från inkomståret 1987, dvs 1988 års taxering. I brist på annat underlag har ofta också riksantaganden använts i kommunberäkningarna. Det gäller till exempel för löneinkomster, avdrag för resor mellan bostad och arbete samt andra avdrag under inkomst av tjänst. Vad gäller pensionsinkomster har beräkningarna dock kunnat differentierats med hänsyn till pensionärernas inkomstfördelning och hushållssammansättning. Enligt skatteförslaget kommer kapitalinkomster och underskottsavdrag att försvinna från det kommunala skatteunderlaget. Den enda osäkerheten i dessa avseenden gäller därför i princip utvecklingen i enskilda kommuner från 1987 och fram till reformens genomförande.

Skillnader i utvecklingen av det egna skatteunderlaget mellan enskilda kommuner beror på dess uppbyggnad samt hur det påverkas av kommunens bebyggelsestruktur och befolkningens ålderssammansättning. Skillnaden i skatteunderlagsutveckling mellan kommunerna utanför skatteutjämningsystemet uppgår enligt förbundskansliets schablonmässiga beräkningar till storleksordningen 25 procentenheter. Det finns kommuner där det egna skatteunderlaget kan komma att öka mer än 15 procentenheter utöver riksutvecklingen. I andra kommuner kan skatteunderlagsförändringen ligga i storleksordningen 10 procentenheter under den beräknade riksutvecklingen.

Förortskommuner med företrädesvis småhusbebyggelse beräknas få den största skatteunderlagsökningen. Det beror på stora underskottsavdrag, låg andel pensionsinkomster och stora reseavdrag. Vissa förortskommuner kan antas få en ännu kraftigare skatteunderlagsutveckling än vad beräkningarna antyder. Underskottsavdragen kan till exempel ha ökat kraftigt i dessa kommuner sedan 1987 och basbreddningen på löneförmåner kan komma att slå igenom kraftigare än i riket.

Större och medelstora städer utanför storstadsområdena beräknas få en skatteunderlagsförändring som ligger nära riksutvecklingen. Storstäderna samt vissa förortskommuner med företrädesvis flerfamiljshus och en relativt hög andel pensionsinkomster och låga reseavdrag beräknas få en skatteunderlagsförändring som blir negativ i förhållande till rikets. Även förortskommuner med blandad bebyggelse, med höga kapitalinkomster m m i förhållande till underskottsavdragen och relativt hög andel pensionsinkomster får en negativ skatteunderlagsförändring.

Inkomstskatteutredningen hävdar, att om avsevärda ekonomiska svårigheter uppkommer för någon kommun till följd av utredningens förslag, skall detta kunna lösas genom systemet för extra skatteutjämningsbidrag. Styrelsen anser att kunskap om fördelningseffekterna mellan kommunerna av utredningens förslag är en nödvändig förutsättning för att kunna ta ställning till frågan om formerna för neutralisering mellan stat och kommuner. Att som utredningen föreslår, hänvisa till systemet för extra skatteutjämningsbidrag, är enligt styrelsens uppfattning allt för lättvindigt. Som framgår av förbundskansliets beräkningar kan omfördelningarna mellan kommunerna bli mycket stora. I verkligheten omöjliggör tidplanen för ansökan om extra skatteutjämningsbidrag att detta bidrag skall kunna användas för att korrigera oönskade effekter för enskilda kommuner. Här måste enligt styrelsen ett särskilt "skyddsnet" konstrueras

## BOSTADSFINANSIERING OCH BOENDEKOSTNADER

Inkomstskatteutredningens förslag får mycket långtgående konsekvenser för bygg- och boendekostnader. Styrelsen menar att grundprincipen, att hushållen får mera pengar att betala mindre subventionerade boendekostnader för, är riktig. Styrelsens ställningstaganden i övrigt i dessa frågor kommer att redovisas när vi fått tillfälle att granska förslagen i den särskilda boendekostnadsutredningen.

Styrelsen vill dock redan i detta sammanhang markera oro över risken att bostadsbidragen kraftigt kommer att öka. Dels skulle en utökning av de inkomstberoende bostadsbidragen innebära att kraftiga marginaleffekter återinförs i den lägre delen av inkomstskalan. Dels innebär en utökning av bostadsbidragen, med dagens fördelning av kostnaderna mellan stat och kommun, att kommunerna skulle få bära delar av kostnaderna för förändringar i statens bostadspolitik. Kostnadsökningar vad avser bostadsbidragen som kan bli följden av en förändrad bostadspolitik måste enligt styrelsen tas av den som fattat beslut därom.

## SKATTEFÖRSLAGENS EFFEKTER PÅ KOMMUNERNAS KOSTNADSUTVECKLING

De föreslagna skattereformerna kan komma att påverka kommunernas kostnader också på andra sätt än genom bostadsbidragen.

Förslagen om reformerad indirekt beskattning påverkar kostnaderna för bland annat energi och kollektivtrafik. Detta är två områden där kommunernas ansvar blir allt större. Styrelsen förutsätter att skatte- och miljöavgiftsförslagen inte försämrar den relativa prisutvecklingen för den energiproduktion som kommunerna, i enlighet med riksdagens energi- och miljöpolitiska målsättningar, byggt ut. På motsvarande sätt förutsätter styrelsen att miljöavgifterna enligt den kommande miljöutredningens förslag utformas så att relativpriset för miljövänlig kollektivtrafik inte försämras i förhållande till annan trafik.

För kommunerna som arbetsgivare innebär dagens kommunala pensionsbestämmelser att flertalet anställda får kommunal pension redan vid 63 års ålder och först vid 65 års ålder blir folkpensionärer. Under dessa två år påförs enligt förslaget en grundavgift, vilket medför att den faktiskt utbetalda pensionen minskas medan motsvarande skattelättnader som gäller för folkpension inte erhålls. Detta kan inte ha varit avsikten med den föreslagna förändringen. Styrelsen förutsätter därför att förslaget i detta avseende omarbetas så att denna effekt inte uppstår.

Inkomstskatteutredningens förslag kan komma att bidra till att krav på att en större del av utrymmet för löneökningar före skatt skall gå till de lägst avlönade än vad som varit fallet de senaste åren. Styrelsen menar att förändringar i den relativa löneutvecklingen måste beaktas när kommunernas framtida finansiella situation och behovet av att neutralisera skattereformens effekter för kommunerna diskuteras.

## BESKATTNING AV PENSIONER

Det föreslagna systemet för beskattning av pensionsinkomster är tekniskt mycket invecklat och innebär att kommunernas intäkter från pensionärerna minskar. Systemet består av två grundavdrag, ett extra avdrag, en reduktionsfaktor för det extra avdraget, en grundavgift som minskar det kommunala skatteunderlaget samt en från normala inkomster avvikande inkomstgräns för statlig skatt.

Det i utredningen presenterade sidoalternativet vad gäller beskattning av pensionsinkomster, där reglerna för beräkning av basbeloppet justeras, är enklare. Förbundskansliet har emellertid skisserat på två ytterligare alternativ till förslaget om beskattning av pensionsinkomster.

I och med att en allt större del av kommunernas verksamhet riktas mot de äldre, växer samtidigt kommunernas kostnader för pensionärskollektivet. Antalet äldre över 80 år ökar, fler ska om möjligt bo kvar i sina lägenheter eller beredas plats i likartat boende, kommunerna tar över en stor del av äldreomsorgen från landstingen. Därtill ökar boendekostnader och bostadstillägg när momsens breddas till att också omfatta bland annat kommunala avgifter.

Styrelsen anser att det vore önskvärt att förenkla beskattningen av pensionsinkomster och i större utsträckning göra den likformig med beskattningen av andra tjänsteinkomster.

Styrelsen anser också att ett mål bör vara att minska inkomststödet till pensionärer både i form av det kommunala bostadstillägget och reducerade avgifter. Marginaleffekterna för pensionärer inom inkomstskikt upp till cirka 91 000 kronor ligger i dag nära 100 procent, när hänsyn tas till skatter, extra avdrag, bostadstillägg och på grund av inkomsten reducerade avgifter.

Utifrån dessa två önskemål redovisar förbundskansliet i bilaga 1 två alternativ till skatteutredningens förslag vad gäller beskattning av pensionsinkomster. Styrelsen tar inte ställning till hur pensionsbeskattningen skall utformas men anser att konsekvenserna av utredningens förslag måste analyseras ytterligare innan ett slutgiltigt förslag föreläggs riksdagen.

## PRINCIPMODELLER FÖR ATT NEUTRALISERA EFFEKTER AV SKATTEFÖRSLAG M M MELLAN STAT OCH KOMMUN

I inkomstskatteutredningen föreslås att effekterna för kommunerna av skattereformen skall neutraliseras, dels genom att kompensationen för juridiska personer samt för garantibeskattningen slopas, dels genom att den allmänna skatteutjämningsavgiften höjs med 20 öre. Detta förslag innehåller, enligt styrelsen, flera problem. Så till exempel har utredningen kommit fram till ett avsevärt större belopp som skall neutraliseras än vad förbundskansliets beräkningar tyder på. Styrelsen motsätter sig därutöver principiellt tanken att en allt större del av skatteutjämningsavgiften skall betalas av kommunerna själva, genom den generella skatteutjämningsavgiften. Ansvaret för fördelningsspolitiken måste, enligt styrelsen, ligga hos staten. Kompensation för juridiska personer utgår endast till kommuner, och har dessutom en mycket ojämn fördelning. Slutligen har inte effekterna av de föreslagna förändringarna för kommunernas moms-villkor beaktats och heller inte effekterna på kommunernas ekonomi av andra centrala reformer.

Utöver effekter av inkomstskatteutredningens förslag påverkas kommunerna också av den ändrade momsbeskattningen som föreslås träda i kraft 1991. Detta förslag påverkar kommunernas ekonomi direkt, medan beslut om förändringar av inkomstskatten påverkar kommunernas ekonomi först med två års eftersläpning, men då med dubbel effekt under två år. Förslaget till ändrad momsbeskattning innebär att kommunerna 1991 får tillbaka den moms de betalat för sina inköp av varor och tjänster. Den vinst som kommunerna gör på grund av detta förslag har av utredningen om den indirekta beskattningen beräknats till ca 5 miljarder kronor. Liksom när det gäller inkomstskatteutredningens förslag menar utredarna att vinsten av detta förslag skall neutraliseras med andra åtgärder.

Styrelsen anser att det är lämpligt att så långt möjligt väga in de samlade effekterna av olika föreslagna förändringar i ett system för omfördelning mellan stat och kommuner. Systemet måste också, enligt styrelsen, beakta omfördelningseffekter mellan enskilda kommuner.

Förbundskansliet har i bilaga 2 skisserat tre olika vägar att uppnå dessa syften. Den slutliga utformningen kan inte göras förrän bättre underlag för beräkningar av de samlade effekterna finns tillgängligt. Eftersom beräkningarna över de olika reformernas effekter fortfarande är mycket osäkra tar styrelsen inte i detta läge ställning mellan de olika alternativen.

Vilket alternativ som är att föredra blir beroende på skattesystemets slutliga utformning samt vilka ambitioner man i övrigt har vad avser utformningen av de finansiella relationerna mellan staten och kommunerna. Så till exempel kan en generalisering av statsbidragen övervägas när genomgripande förändringar ändå skall genomföras i skatte- och bidragssystemen.

### KOMMUNALT SKATTESTOPP

För att begränsa kommunala utdebiteringshöjningar i samband med skattereformen föreslår utredarna att 2/3 av de kommunala intäktsökningarna som blir följden av utdebiteringshöjningar åren 1991, 1992 och 1993 i förhållande till 1989 års utdebiteringsnivå skall dras in till staten.

Förslaget om reformerad inkomstskatt innebär att den statliga, direkta inkomstskatten avskaffas för stora inkomstkikt och i övrigt sänks drastiskt. Utredarna är oroliga för att kommunerna skall utnyttja det "utrymme" för höjda inkomstskatter som därmed skapas och höja den kommunala utdebiteringen. En höjning av kommunalskatten i samband med skattereformen vore, enligt utredarna, olycklig av två skäl.

Skatteförslaget är i princip totalfinansierat. Sänkningen av den statliga inkomstskatten finansieras genom att andra skatteintäkter höjs, framför allt genom basbreddningar för

olika skatteslag. En höjning av den kommunala utdebiteringen skulle således, enligt utredarna, innebära att det totala skattetrycket ökar. Detta strider, enligt utredarnas bedömning, mot målet om oförändrad skattekvot.

En höjning av den kommunala utdebiteringen strider i sin förlängning också mot utredningens mål att uppnå likformighet i beskattningen av arbetsinkomster och kapitalinkomster. Väljer man ett system med nominell beskattning av kapital, vilket utredarna förordar, hamnar man på en skattesats kring 30 procent på kapital vid något så när rimliga antaganden om inflation och real avkastning. Skall ambitionen om likformig beskattning upprätthållas även på sikt leder utredningens förslag således till att ett kommunalt skattetak kring 30 procent i praktiken införs. Kravet på likformighet, i kombination med valet av nominell kapitalbeskattning, innebär att kommunalskatten inte kan höjas, även om ett samhällsekonomiskt utrymme skulle skapas genom sänkning av andra skatter.

Styrelsen menar att ett kommunalt skattestopp, oberoende av om det är formellt eller reellt, måste betraktas både från principiella och från ekonomiska utgångspunkter. Konsekvenserna av ett skattestopp måste dessutom ses både i ett kortsiktigt och i ett mera långsiktigt perspektiv.

### Skattestoppets principiella innebörd

Ett skattestopp är - oberoende av hur det utformas - ett ingrepp som drastiskt förändrar de grundläggande förutsättningarna för kommunernas roll och verksamhet.

Den kommunala självstyrelsen har gammal hävd och fast förankring i Sverige. Den har utvecklats till att bli ett av de viktigaste bärande elementen i svenskt samhällsliv. Detta har också markerats genom att den blivit grundlagsfäst. Den som har någon insikt i hur det svenska samhället fungerar inser att den kommunala självstyrelsen utgör en levande realitet vars förutsättningar inte kan hanteras som flyttbara brickor i en skattepolitisk reform.

Styrelsen motsätter sig bestämt förslaget om kommunalt skattestopp.

De kommunala beslutsfattarna är väl medvetna om de samhällsekonomiska skälen mot skattehöjningar och är beredda att ta sitt samhällsekonomiska ansvar. Detta framgår inte minst av kommunernas agerande under 80-talet, där kommunerna aktivt bidragit till att minska det statliga budgetunderskottet.

Att styrelsen motsätter sig ett kommunalt skattestopp innebär givetvis inte att vi pläderar för allmänna skattehöjningar i kommunerna åren framöver. Tvärtom är det bästa sättet att förhindra allmänna skattehöjningar att låta kommunerna behålla sitt ansvar på detta område också i framtiden. Som redovisas nedan kan det dock både vara nödvändigt och befogat med skattehöjningar för enskilda kommuner de närmaste åren.

### Skattestoppet på kort sikt

Det enda undantaget från 2/3-regeln som utredningen anger är utdebiteringshöjningar till följd av den progressiva skatteutjämningsavgiften. Behovet av att höja utdebiteringen i enskilda kommuner de närmaste åren kan emellertid förklaras också av andra statliga åtgärder.

1989 års förändring av skatteutjämningsystemet innebar att ett antal kommuner, främst i sydsverige, fick lägre skatteutjämningsbidrag. För att mildra övergångseffekterna fick dessa kommuner extra skatteutjämningsbidrag som upphörde från och med 1990. Flera kommuner, som kunnat hålla utdebiteringen nere med höga skatteutjämningsbidrag har därför ett stort behov att höja skatten 1990. Ett syfte med förändringen av skatteutjämningsystemet var ju också att minska utdebiteringsskillnader.

Att höjningar av skattesatserna som beror på denna reform skall beläggas med straffavgift från staten anser styrelsen som helt orimligt.

Skattereformen syftar inte till att påverka fördelningen av skatteintäkter och kostnader mellan stat och kommuner. Uppstår några omfördelningseffekter skall dessa, enligt utredningen, neutraliseras genom speciella åtgärder. Som styrelsen visat påverkas emellertid de enskilda kommunernas skattebas på mycket olika sätt av förslaget om reformerad inkomstbeskattning. Moms-utgifternas andel av kostnaderna varierar också mellan kommunerna. Att hitta ett system som helt motverkar dessa omfördelningseffekter mellan kommunerna är omöjligt. Styrelsen menar att det inte ens är självklart önskvärt att hitta ett system som helt neutraliserar de skilda effekterna mellan kommunerna. Innebär de kvarstående skillnaderna till exempel en utjämning av skattekraften är detta i stället positivt. Däremot är det, enligt styrelsens uppfattning, också i detta fall helt orimligt att de skattehöjningar som kan bli följden av skattereformens omfördelningseffekter mellan kommunerna skall beläggas med statlig avgift.

Som tidigare beskrivits kan både inkomstskattereformen och moms-breddningen komma att påverka kommunernas kostnader på olika sätt. Inte heller de utdebiteringsförändringar som detta kan leda till är det enligt styrelsen rimligt att belägga med statlig avgift.

Styrelsen menar att oron för att kommunerna skall utnyttja det "utrymme" som uppstår när den statliga inkomstskatten sänks är obefogad. Trycket på kommunerna att inte höja skatten är redan av andra skäl hårt. Samtidigt innebär de ekonomiska effekterna av de olika skattereformerna och andra statligt beslutade reformer att enskilda kommuner kan bli tvungna att höja sin utdebitering. Av dessa skäl avvisar styrelsen utredningens förslag om en statlig avgift på kommunala utdebiteringshöjningar.

Förslaget om en statlig avgift på kommunala utdebiteringshöjningar är kombinerat med ett förslag om "statliga" bidrag för kommunala skattesänkningar. Utredningen föreslår att kommuner med en utdebitering över 16,50, som sänker sin skatt under åren 1991 till 1993 i förhållande till 1989 års nivå, skall få ett bidrag motsvarande 2/3 av intäktsbortfallet. Styrelsen hyser förståelse för de tankar som ligger bakom förslaget. Dagens stora utdebiteringsskillnader mellan kommunerna är ett problem.

De skillnader i utdebitering som beror på skillnader i skattekraft, befolkningsstruktur och andra strukturella kostnadsskillnader är ett tecken på att dagens skatteutjämningsystem inte är tillräckligt effektivt. Stora delar av skillnaderna i utdebiteringsnivå förklaras fortfarande av dessa faktorer. Detta innebär emellertid inte, enligt styrelsen, att man kan utgå från utdebiteringsskillnaderna om man vill uppnå en utjämning. Skillnader i servicenivå och skillnader i effektivitet skall leda till skillnader i utdebitering. Detta är en av hörnstenarna i den kommunala självbestämmanderätten.

Detta utesluter inte att det kan finnas behov av vissa korrigeringar i skatteutjämningsystemet. I utredningen föreslås emellertid att sådana tillfälliga korrigeringar av skattesatser till följd av brister i det statliga transfereringssystemet skall betalas av kommunerna själva. Detta kan styrelsen inte acceptera.

### Kommunalt skattestopp på längre sikt

Ett viktigt syfte med skattereformen är att uppnå likformig beskattning mellan arbete och kapital. Styrelsen instämmer helt med detta syfte. Styrelsen konstaterar dock samtidigt att inkomstskatteförslagets utformning kombinerat med kravet på likformighet innebär att det inte kommer att finnas utrymme för kommunala utdebiteringshöjningar, oberoende av de samhällsekonomiska förutsättningarna i övrigt. Med de övriga förutsättningar som i dag gäller för kommunernas ekonomi



leder detta på några års sikt till stora problem för kommunerna. Denna slutsats gäller oberoende av uppfattning om den rimliga nivån på det totala skattetrycket.

Förbundskansliet har gjort översiktliga och preliminära bedömningar av faktorer som påverkar den kommunala sektorns finansiella situation under 90-talet. Åtminstone en säker slutsats kan redan nu dras av detta analysarbete. Kommunernas skatteintäkter består dels av kommunalskatt, dels av olika statsbidrag, finansierade genom statsskatt. Summan av dessa skatter motsvarar den totala kommunala skattekvoten. Håller man denna konstant i förhållande till BNP, (där dock effekterna av huvudmannaskapsförändringar beaktas), måste den kommunala utdebiteringen höjas under 90-talet. Den viktigaste förklaringen till detta är att statsbidragen, genom avindexeringen, avtar i betydelse. Ett krav på oförändrad kommunal utdebitering, kombinerat med nuvarande system för statsbidragen till kommunerna, innebär med andra ord att kommunernas andel av den offentliga sektorns totala skatteintäkter gradvis minskar.

Kommunerna har under de senaste årtiondena fått en allt större roll inom den offentliga sektorn. Med de starka krav på decentralisering som råder i dag, är det sannolikt att denna tyngdpunktsförskjutning ytterligare förstärks under 90-talet.

Kraven på kommunerna inom de närmaste åren är stora inom barnomsorg och äldreomsorg. Alternativa produktionsformer minskar inte de finansiella behoven, mer än i den utsträckning som alternativen leder till ett effektivare resursutnyttjande. Kraven på kommunerna inom till exempel miljövärden växer. Även om volymtillväxten på sikt skulle kunna begränsas finns det ingenting som talar för att de förhållanden som minskade behovet av tillskott av skattemedel under 80-talet också kommer att gälla under 90-talet. Eftersom statens tidigare budgetunderskott numera förbytts till ett kraftigt överskott finns inte heller längre detta skäl till en fortsatt omfördelning av skatteinkomsterna från kommuner till stat.

Med dessa perspektiv på den kommunala sektorns framtida finansiella situation anser styrelsen att det blir nödvändigt att vidare analysera och förutsättningslöst diskutera de framtida finansiella relationerna mellan stat och kommuner. Styrelsen kan därför inte acceptera utredningens utgångspunkt att omfördelningar av skattebasen självklart skall neutraliseras. Som framgått av förbundskansliets beräkningar tycks dock dessa omfördelningar bli ytterst begränsade. De olika alternativ för neutralisering av skattereformens effekter mellan stat och kommun som styrelsen tidigare redovisat kan emellertid också användas som utgångspunkt för en fortsatt diskussion om hur mer eller mindre genomgripande reformer av de finansiella villkoren för kommunerna kan utformas. Styrelsen förutsätter att så också kommer att ske.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET

Bilaga 1

1989-10-06

SKISSER TILL ALTERNATIVA MODELLER FÖR PENSIONSBESKATTNING

Kommunförbundets alternativ 1, som både förenklar beskattningen av pensionsinkomsterna och minskar behovet av inkomststöd

Om pensionärerna tillförsäkras en minimiinkomst av 91 000 kronor per år (i 1991 års penningvärde) och får en beskattning likformig med övriga inkomsttagare, kostar detta inte något för den totala offentliga sektorn. Detta förklaras av att marginaleffekten i lägre inkomstskikt är cirka 100 procent, när man tar hänsyn till bostadstillägg och reducerade (inkomstrelaterade) taxor. Om garantipensionen höjs till 91 000 kronor skulle samtidigt de statsbidragsberättigade bostadstilläggen, dvs KBT upp till 1 500/1 600 kronor per månad kunna slopas, liksom de reducerade avgifterna.

Alternativet innebär att folkpension, eventuell ATP samt övriga avtalsknutna pensioner skall avräknas från garantipensionen. Privata pensioner och arbetsinkomster bör ej inräknas i avräkningen.

Inkomstgrupper under 91 000 kronor skulle enligt detta alternativ få kraftigt höjda pensionsinkomster men också kraftigt försämrade bidrag och högre avgifter. För att inkomstgrupperna över 91 000 kronor inte ska få alltför stora förbättringar jämfört med utredningens förslag, och jämfört med löntagare, inträder den statliga skattesatsen direkt efter 79 000 kronor beskattningsbar inkomst (91 000 minus 12 000 i grundavdrag). Marginaleffekterna för alla pensionärer blir i detta förslag 50 procent oavsett inkomst, vilket är betydligt lägre än både dagens system och utredningens förslag. Detta skulle eventuellt få en dynamisk effekt på arbetskraftsutbudet.

Den totala offentliga sektorns finansiella situation kommer inte att påverkas av förslaget. Pensionsgarantin ökar kostnaderna, medan kostnaderna för bostadstillägg minskar. Intäkter i form av kommunalskatt, statlig skatt och kommunala avgifter ökar också. De kommunala skatteintäkterna, avgiftshöjningarna samt minskade kostnader för bostadstillägg uppgår till i storleksordningen 20 miljarder, vilket måste omfördelas till den statliga sektorn, så att man där kan möta de ökade kostnaderna för pensionerna.

Kommunförbundets alternativ 2, som förenklar beskattningen av pensionsinkomsterna

Förbundskansliets analyser och beräkningar tyder på att det är möjligt att skapa en inkomstfördelning som är mycket likaratad den som föreslås i utredningsförslaget, men med ett betydligt förenklat skattesystem för pensioner. Detta alternativ innehåller endast ett grundavdrag på 46 944 kronor, motsvarande nuvarande folkpension och pensionstillskott, inget extra avdrag och således ingen reduktionsfaktor för detsamma, en kommunal skattesats på cirka 30 procent på inkomsten reducerad med grundavdraget och en statlig skatt på 18,37 procent på samma skatteunderlag samt därutöver en statlig skatt på 10 procent på en beskattningsbar inkomst utöver 188 000 kronor.

Alternativet innebär ingen förändring av pensionsinkomsternas andel i det kommunala skatteunderlaget i förhållande till inkomstskatteutredningens förslag.

#### SAMMANDRAG AV UTREDNINGSFÖRSLAGET OCH KOMMUNFÖRBUNDETS TVÅ ALTERNATIV FÖR BESKATTNING AV PENSIONER

	Utrednings- förslaget för vanliga inkomster	Utrednings- förslaget för pen- sionärer	Vårt alt 1 för pen- sionärer <sup>1)</sup>	Vårt alt 2 för pen- sionärer
Grundavdrag vid be- räkning av grundavgift i procent	- 18,37 %	46 944 kr -	- -	- Grundavgift
Grundavdrag vid be- räkning av extra av- drag	-	46 944 kr	-	- Extra
avdrag, maximalt	- 15 648 kr	-	-	- Reduktionsfaktor för
extra avdrag	-	40,00 %	-	-
Normalt grundavdrag	12 000 kr	31 296 kr	12 000 kr	46 944 kr
Kommunal skattesats	30,00 %	30,00 %	30,00 %	30,00 %
Statlig skattesats				

beskattningsbar inkomst i intervall

170 600 - w	-	20,00 %	-	-
0 - 188 000	-	-	-	18,37 %
188 000 - w	20,00 %	-	-	28,37 %
79 000 - w	-	-	20,00 %	-

1) En garantipension på 91 000 kronor införs.  
KBT till pensionärer försvinner nästan helt och avgifterna höjs kraftigt.

Bilaga 2

1989-10-06

## PRINCIPMODELLER FÖR ATT NEUTRALISERA EFFEKTER AV SKATTEFÖRSLAG M M MELLAN STAT OCH KOMMUNER

Förbundskansliet har skissat på tre olika modeller för att neutralisera eller påverka de direkta effekterna för kommunerna av bland annat skatteförslagen. Modellerna beskrivs först i text. Därefter försöker vi åskådliggöra de tre modellerna i bildform.

### Alternativ 1

1991 och 1992:

Effekter av att kommunerna får tillbaka inbetald moms neutraliseras genom en tillfällig reduktion av kommunalskatteutbetalningen för dessa båda år för att skapa rådrum för en mer genomgripande reform från och med 1993.

För att neutralisera effekterna av momsvinsten skulle kommunalskatteutbetalningen för år 1991 och 1992 behöva reduceras motsvarande 1,25 kronor per skattekrona beräknats på eget skatteunderlag. Nettoeffekterna av detta förslag blir att omkring 120 kommuner skulle få förbättringar och resten försämringar.

1993:

De sammantagna effekterna av inkomstskatte- och momsförslaget beaktas. Om inkomstskatteförslaget innebär att kommunernas skatteunderlag påverkas blir effekten dubbel för år 1993 och 1994. Detta sammanhänger med det avräkningssystem som finns i kommunalskattesystemet. För att förenkla dagens krångliga regelsystem kan man överväga att från och med 1993 slopa avräkningssystemet. Dagens regler för avräkning av kommunalskatten missgynnar dessutom kommuner med stor del av sina skatteintäkter i form av skatteutjämningsbidrag. För skatteutjämningsystemet finns inget avräkningssystem. Om avräkningslikviden tas bort innebär därför detta att kommuner med hög egen skattekraft inte gynnas, något som gäller dagens regelsystem.

Den förlust på cirka 15 miljarder som kommunerna gör med denna förändring kan kompenseras med vinster av andra förslag till förändringar. Förändringar som tillsammans med momsvinsten ungefär kompenserar en slopad avräkningslikvid är slopad generell skatteutjämningsavgift samt överförande av kostnader för bostadstillägg till barnfamiljer och pensionärer till staten.

Förbundet har sett skatteutjämningsavgiften som ett tidsbegränsat sätt att bidra till att sanera statens ekonomi. Då något sådant skäl inte längre föreligger bör avgiften avvecklas.

Eftersom fördelningspolitik riktad mot hushållen med hjälp av skatter och transfereringar i första hand är en statlig angelägenhet finns starka skäl för att också

avveckla sådana kommunala transfereringar. Det gäller då i första hand de kommunala bostadstilläggen.

Modellen innebär att de totala kostnaderna för den del av bostadstilläggen till pensionärer som är statsbidragsberättigade övertas av staten. Dessa belopp kan i dag huvudsakligen betraktas som en komplettering av utgående grundpensioner. Kommunala bostadstillägg utöver statsbidragsnormen bör liksom i dag vara en kommunal angelägenhet.

För bostadsbidrag till barnfamiljer är reglerna i huvudsak lika i alla kommuner, varför staten kan vara huvudman för denna verksamhet.

En förutsättning för att avräkningen skall kunna slopas för kommunerna är att avräkningssystemet även ändras för landstingen, bland annat på grund av att det finns kommuner som också har landstingsverksamhet.

Nettoeffekterna av detta förslag blir, enligt förbundskansliets beräkningar, att drygt 200 kommuner skulle få förbättringar och resten försämringar. Bland de kommuner som vinner på förslaget blir vinsten minst 50 öre för omkring två tredjedelar av denna grupp. Bland förlorarna är det omkring hälften som får förluster på minst 50 öre. Dessa preliminära och grova beräkningar tyder också på att förslaget leder till omfördelningar som skulle kunna bidra till en betydande utjämning av skattesatserna. Av de kommuner som vinner mer än 50 öre per skattekrone har ungefär hälften en skattesats som i dag uppgår till minst 17 kronor. Bland de kommuner som förlorar mer än 50 öre har drygt hälften en skattesats i dag på högst 15,50 kronor.

Vid bedömning av nettoförändringen för enskilda kommuner har inkomstskatteförslagets effekter inte beaktats, eftersom dessa, enligt förbundskansliets beräkningar, blir marginella. Däremot kan, som tidigare redovisats, effekterna för enskilda kommuner variera mycket.

Omfördelningseffekterna kan komma att bli svagare om också inkomstskattereformens effekter för enskilda kommuner vägs in.

### Alternativ 2

1991 och 1992:

Effekter av momsavlyftet beaktas genom att avräkningssystemet slopas redan 1991. Detta alternativ förutsätter också att övriga förändringar enligt alternativ 1 genomförs från och med 1991. Effekterna av detta förslag torde bli ungefär detsamma som angivits för 1993 i alternativ 1. Fördelen med detta förslag är att man slipper den tillfälliga skatteindragningen under 1991 och 1992.

1993:

Behovet av ytterligare åtgärder på grund av RINK-förslaget får bedömas när säkrare underlag finns tillgängligt.

### Alternativ 3

1991 och 1992:

Effekter av momsförslaget beaktas genom en reduktion av statsbidraget till grundskolan från och med år 1991.

För att neutralisera effekterna av momsvinsten måste det totala grundskolestatsbidraget reduceras med omkring 40 procent, lämpligen genom samma bidragsreduktion per elev i alla kommuner. För att uppväga momsvinsten behöver bidraget minskas med omkring 6 900 kronor per elev.

Nettoeffekterna av detta förslag blir att omkring 70 kommuner skulle få förbättringar och resten försämringar. Mer än hälften av de kommuner som vinner på förslaget har en skattesats på minst 17 kronor i dag. Bland de omkring 70 kommuner som förlorar minst 50 öre har omkring en fjärdedel högst 15,50 i dag.

1993:

Liksom i övriga alternativ kan förslag till åtgärder på grund av RINK inte bestämmas förrän det finns säkrare beräkningsunderlag för inkomstskattereformen. Till skillnad från alternativ 1 och 2 måste man i detta alternativ också ta hänsyn till att kommunerna på grund av avräkningssystemet påverkas med dubbel effekt 1993 och 1994. För att kommunerna inte ska få minskade inkomster 1995 måste en indragning från kommunerna som motsvarar det ökade skatteunderlaget därför betalas tillbaka till kommunerna 1995.

Bilaga 3 SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET

RESERVATION

1989-10-06

### Reformerad inkomstbeskattning

RESERVATION

av Joakim Ollén (m).

Jag reserverar mig mot beslutet avseende yttrande angående reformerad inkomstbeskattning till förmån för de av mig förordade ändringsförslagen.

Den mening i andra stycket på sid 1 som lyder "Samordningen mellan - - - större förändringar". ersätts med följande text.

"Styrelsen vill emellertid som sin allmänna mening framhålla att ett nytt skattesystem måste utformas så att sänkta marginalskatter inte kombineras med ett ökat skattetryck för de grupper som inte, eller endast i begränsad utsträckning, kommer i åtnjutande av effekterna av lägre marginalskatter.

Att sänka marginalskatten, och därmed minska de skattekilarna, är oundgängligen nödvändigt för en fortsatt tillväxt i svensk ekonomi. Denna reform är därmed också nödvändig från kommunalekonomisk synpunkt då en stabil tillväxt i skatteunderlaget är den bästa garanten för ett rimligt kommunalt skattetryck. Därest sänkt marginalskatt kombineras med en motsvarande höjning av skattetrycket i andra delar av skattesystemet leder detta emellertid till problem för den kommunala ekonomin i flera avseenden.

Behoven av ökade låglönesatsningar innebär exempelvis särskilda påfrestningar för den kommunala ekonomin, liksom eventuella behov av ökade socialbidragsinsatser. Det är mot denna bakgrund angeläget att skattereformen leder till ett totalt sett sänkt skattetryck."

Återstående del av andra stycket på sid 1 utgår.

Vad gäller frågan om kommunalt skattestopp borde kommunförbundet ha anfört följande:

"I stället för att följa utredningens förslag om att dra in 2/3 av sådana kommunala intäktsökningar som blir följden av utdebiteringshöjningar bör ett kommunalt skattestopp införas. Genom att regleringar som direkt eller indirekt styr den kommunala sektorn tas bort eller minskar ökar kommunernas och landstingens möjligheter att själva bestämma över sina ekonomiska resurser."

Bilaga 2

1989-10-20

Vårt dnr

1989/1456

Ronnie Peterson  
3449/89

Ert dnr

Finansdepartementet

### Reformerad mervärdeskatt m m

Sedan Svenska Kommunförbundet har beretts tillfälle avge yttrande över betänkandet "Reformerad mervärdeskatt m m" (SOU 1989:35) får förbundets styrelse anföra följande.

Kommitténs översyn av de indirekta skatterna har som främsta målsättning att genom s k basbreddningar, generera ökade skatteintäkter för att finansiera inkomstskattereformen. Styrelsen anser de bakomliggande motiven till att genomföra inkomstskattereformen i princip nödvändiggör de av kommittén föreslagna basbreddningarna. I några avseenden måste dock utredningens ställningstagande ifrågasättas. Det är i första hand principerna om hur energibeskattningen skall utformas samt vissa icke önskvärda effekter av det nya mervärdeskattesystemet. Ifråga om övriga punktskatter har styrelsen inga principiella invändningar mot beskattningsförslagen.

Om inte inkomstskattereformen kommer till stånd, faller automatiskt motiven för att genomföra kommitténs föreslagna basbreddningar. Det av kommittén utarbetade förslaget gällande offentliga sektorns inordnande i mervärdeskattesystemet bör, enligt styrelsen, komma till stånd under alla förhållanden.

### Mervärdeskatt

Alltsedan momsens tillkomst har det varit föremål för en livlig debatt hur momsen snedvrider konkurrensen mellan privat entreprenad och kommunal egenregiverksamhet. Enligt kommitténs förslag skall i fortsättningen kommunerna inordnas i mervärdeskattesystemet så att man erhåller kompensation för i princip all ingående mervärdeskatt. Kommunernas försäljning av skattepliktiga varor och tjänster skall mervärdeskattebeläggas såvida tillhandahållandet inte är av myndighetskaraktär. Genom de basbreddningar som kommittén föreslår kommer de flesta kommunala taxor att bli belagda med mervärdeskatt. Som exempel kan nämnas renhållning, vatten och avlopp, eldistribution, parkeringsavgifter m m. Det är viktigt att påpeka att beskattningsvärdet är det vederlag som den externa nyttjaren betalar direkt till kommunen.

I dag har kommunerna en momsbelastning på sina inköp med ca 5 miljarder kronor. När momsbasen breddas, dvs fler varor och tjänster blir momsbelagda och när reduceringsreglerna avskaffas, innebär detta ökade kostnader för kommunerna med ca 3 miljarder kronor. Om kommunernas skattesituation inte skulle förändras skulle breddningen av momsen medföra en ökad kommunal egenregiverksamhet, eftersom arbetsinsatsen inte kan beskattas i rådande system. För att neutralisera valet mellan egen regi och entreprenad har därför kommittén föreslagit att kommunerna skall återfå i princip all den moms som de betalar, vilket efter momsbreddningen uppgår till ca 8 miljarder.

Jämfört med i dag "tjänar" kommunerna således 5 miljarder på hela momsreformen (återbetalning av all ingående skatt som i dag ligger utanför momssystemet 8 miljarder kronor ./ . ökade kostnader för inköp av varor och tjänster 3 miljarder). Dessa 5 miljarder skall ingå i det belopp som skall neutraliseras vad avser hela

skattereformens effekter på de finansiella relationerna mellan staten och kommunerna.

Styrelsen anser att den modell som kommittén anvisat för att lösa kommunernas svåra mervärdeskatt-situation är bra. Den kommer dessutom att ge utrymme för en effektivare användning av egen personal genom att det blir lättare att göra kostnadsjämförelser.

Kommittén har (genom att låta de avdragsförbud som föreligger enl 18 § mervärdeskattelagen gälla även för kommunerna) gjort vissa inskränkningar i den kommunala kompensationsrätten. Dessa inskränkningar är enligt styrelsen obehövligen eftersom de kommer att medföra administrativa merkostnader som vida överstiger de skattevinster som det allmänna gör. Kommunernas personalbostäder är av liten omfattning men avdragsförbudet kommer att förorsaka svåra tillämpningsproblem. Avdragsförbudet för bland annat driftkostnader för personbilar blir också administrativt svårbemästrat då kommunerna oftast har gemensamma funktioner för drift och underhåll av maskiner, lastbilar och personbilar. Därtill kommer att vissa personbilar används inom färdtjänstens område. Även avdragsförbudet för vin och sprit medför administrativt merarbete som inte står i rimlig proportion till avsikten med inskränkningen. Styrelsen anser att om avdragsförbudet enligt 18 § ML i stället slopades för kommunsektorn skulle denna förenkling innebära stora kostnadsbesparingar. Enklare och entydigare momsrutiner kan då utarbetas.

De av kommittén föreslagna breddningarna av momsbeskattningen att omfatta t ex el, vatten och avlopp samt personbefordran, kan få vissa negativa ekonomiska effekter för kommunerna. Både el- och vattendistribution kräver stora fasta anläggningskostnader. Om momsbeskattningen får till effekt att konsumenterna minskar sin förbrukning kan detta vara samhällsekonomiskt lönsamt. För den enskilda kommunen kan en minskad förbrukning leda till stora underskott som ej kan kompenseras genom ökade taxeuttag. På likartat sätt kan det tänkas att kollektivtrafiken förlorar marginalresenärer när biljettpriset momsbeläggs. Här bör dock framhållas att privatbilismen troligen kommer att få vidkännas högre momsbeskattning än kollektivtrafiken, varför relativpriset för kollektivtrafiken förbättras.

Förslaget att införa full byggmoms vill styrelsen med hänsyn till önskvärd likformighet inte motsätta sig. Detta innebär dock att produktionskostnaderna ökar med ca 10 procent i en situation då de höga byggkostnaderna är det största problemet inom bostadsförsörjningen. Styrelsen förutsätter därför att inte enbart nybyggnads- utan även ombyggnadsverksamhet kompenseras för ökade kostnader till följd av den fulla byggmomsen.

I mervärdeskattelagen har man idag befriat idéella föreningar från skattskyldighet till mervärdeskatt, om dessa föreningar är befriade från statlig inkomstskatt. Så till exempel är en idéell förening som bedriver museiverksamhet moms- och inkomstskattebefriad. Om det istället varit en stiftelse som bedrivit museiverksamhet hade momsbefrielse inte förelagat. Styrelsen anser att denna olikhet skall elimineras i kommande lagstiftning.

Genom en särskild lag, föreslår kommittén att primärkommunerna och landstingskommunerna skall få rätt till kompensation från staten för mervärdeskattkostnader som belöper på utgifter avseende upphandling från eller bidrag åt näringsidkare som inte är skattskyldig. Denna rätt till kompensation föreligger endast för utgifter och bidrag avseende verksamheter i form av sjukvård, tandvård, social omvårdnad eller utbildning. Styrelsen anser att benämningen "näringsidkare" är olyckligt vald eftersom många alternativa driftformer i form av t ex stiftelser, idéella föreningar, samfund m fl förekommer. Ett lämpligare uttryck vore i stället "huvudmän". Dessutom anser styrelsen att rätten till kompensation även skall innefatta utgifter och bidrag avseende idrott och kultur.

Kommittén har bara anvisat övergångsregler inom ett område, nämligen ifråga om sale- and leaseback transaktioner genomförda före det tilltänkta ikraftträdandet för basbreddningen. Övergångsreglerna är tänkta att stoppa försäljningar av lös egendom som brukas i icke skattskyldig verksamhet före den 1 januari 1991. När ifrågavarande anläggningar återhyrs efter den 1 januari 1991 föreligger enligt förslaget ingen avdragsrätt om det är den tidigare ägaren som återhyr inventariet. Styrelsen anser att genomförandet skulle underlättas väsentligt om kommunerna medgavs någon form av investeringsavdrag för kommunala investeringar som genomförs under 1990. Utformningen av ett sådant system kan göras enkelt och statens kostnader härför skulle kunna beaktas i samband med övriga överväganden avseende de finansiella relationerna mellan staten och kommunerna som måste ske när skattereformen genomförs.

### Energibesattningen

Kommittén föreslår att de nuvarande punktskatterna på energiområdet ersätts med reducerade punktskatter samt moms. Konsekvenserna för fjärrvärmesektorn skall enligt kommitténs förslag utredas närmare. Ett utredningsuppdrag har också lämnats till Statens energiverk. Härtill kommer att miljöavgiftsutredningen utreder förutsättningarna för att komplettera punktskatterna med miljöavgifter. Det saknas därför för närvarande förutsättningar för att överblicka konsekvenserna av skatteförslaget inom uppvärmningssektorn.

I skrivelse 1989-01-27 framförde styrelsen önskemål om ytterligare utredning av energiskatteomläggningens ekonomiska konsekvenser för fjärrvärmesektorn. Regeringen har beaktat detta önskemål genom ett särskilt utredningsuppdrag till Statens energiverk. I samma skrivelse framhöll styrelsen också att miljöavgiftsutredningens arbete bör påskyndas så att effekterna av miljöavgifter och gränsvärden för utsläppen kan bedömas när energiskattefrågan skall remissbehandlas. Styrelsen förutsätter att miljöavgifterna och ändringarna av energibesattningen skall träda i kraft samtidigt.

Styrelsen räknar med att ovannämnda utredningsförslag skall remissbehandlas och avstår därför från att försöka bedöma hur kommunerna påverkas av ändrade eller nya skatter och avgifter. Styrelsen vill dock framföra några principiella synpunkter.

### Fjärrvärme

En övergång till moms på energi enligt förslaget innebär att fjärrvärmesektorn får en försämrad konkurrenskraft mot individuell oljeuppvärmning på ca 1,8 miljarder kronor per år.

Att täcka dessa förluster med avgiftshöjningar är inte möjligt. Det skulle leda till ännu större kommunala förluster eftersom fastighetsägarna kan avstå från planerad fjärrvärmeanslutning eller återgå till enskild oljeuppvärmning. Kommunerna kan då välja att fortsätta fjärrvärmeverksamheten så länge taxorna täcker de rörliga kostnaderna för produktionen. Väljer man att driva fjärrvärmen vidare med täckningsbidrag måste en stor del av kapitalkostnaderna finansieras genom höjd kommunalskatt. I de fall då fjärrvärmetaxorna inte täcker de rörliga kostnaderna återstår endast nedläggning som en möjlig utväg. Även i detta fall måste dock kommunen ta det ekonomiska ansvaret för den del av värmeverket som ännu inte är avskrivet. Förlusterna måste därför bäras av kommunerna genom höjd kommunalskatt eller för kommunmedlemmarna mycket kännbara begränsningar av den övriga kommunala verksamheten.

I ett flertal fall medför förslaget försämrad ekonomi för fjärrvärmen som motsvarar ett utdebiteringsbehov av mer än en krona per skattekrona. I extrema fall kan utdebiteringsbehovet på grund härav öka med upp till 2:50 per skattekrona. Enligt styrelsens uppfattning är kommunalskattehöjningar eller begränsningar av den kommunala verksamheten en fördelningspolitiskt omöjlig finansieringsutväg för dessa förluster. I flertalet fall är det så att de stora förlusterna berör ekonomiskt svaga



kommuner med låg skattekraft och små möjligheter att ytterligare begränsa sin verksamhet.

En fortsatt fjärrvärmedistribution i tätorterna är av avgörande betydelse för en miljövänlig värmeförsörjning. Härtill kommer att fjärrvärme ger förutsättningar för en bränsleeffektiv elproduktion i kraftvärmeverk. Fjärrvärme har att konkurrera med individuell fastighetsuppvärmning. Det är därför viktigt att energibeskattningen inom uppvärmningsområdet utformas med hänsyn till de samhällsekonomiska effekterna som helhet.

För att åstadkomma energipolitiskt önskvärda konkurrensförhållanden måste fjärrvärmesektorn befrias från moms med undantag för användningen av importbränslen. På detta sätt fullföljs tidigare energipolitiska riktlinjer samtidigt som den eftersträfvade konkurrenssituationen ernås. Styrelsen förordar därför ett sådant skattesystem.

### Inhemska bränslen

Fjärrvärmeproduktion med inhemska bränslen är i många fall olönsam jämfört med t ex oljebaserad produktion. Den föreslagna momsen på fjärrvärme ökar förlusterna och innebär på sikt att användningen av inhemska bränslen i fjärrvärmeverk kommer att upphöra. Styrelsen anser denna effekt av skatteomläggningen vara oacceptabel ur energipolitisk synpunkt.

Förbundsstyrelsen vill avslutningsvis betona att det är väsentligt att miljö- och energipolitiken samordnas och att miljöavgifter och ändringar i energibeskattningen träder i kraft samtidigt.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET

RESERVATION

1989-10-06

### Reformerad mervärdeskatt m m

RESERVATION  
av Arne Jonsson, c

Jag biträder yttrandet utom vad gäller den s k momsbreddningen och byggmomsen där jag ansluter mig till de av centerns reservant i utredningen Gunnar Björk avgivna synpunkterna.

Bilaga 3 SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET

RESERVATION

1989-10-06

### Reformerad mervärdeskatt m m

RESERVATION  
av Joakim Ollén (m).

Jag reserverar mig till förmån för följande synpunkter på föreliggande remiss.

"Jag avstyrker förslaget om en höjning av mervärdeskatten. Om löntagarna fullt ut skulle kräva kompensation för värdet av momshöjningen skulle det innebära en löneökning på ca 4,5 %, vilket motsvarar en kostnadsökning på ca 7 mdr kr för kommunsektorn. Den breddning av basen som kan behöva göras för att anknyta till

EG:s inre marknad 1992 måste kombineras med en sänkning av momsen från 23,46 % till ca 19 %."

Bilaga 3

1989-10-20

Vårt dnr

1989/1381

Ronnie Peterson/ec  
3362/89

Ert dnr

Finansdepartementet

### Reformerad företagsbeskattning

Sedan Svenska Kommunförbundet beretts tillfälle avge yttrande över betänkandet "Reformerad företagsbeskattning" (SOU 1989:34) får förbundets styrelse anföra följande.

Kommitténs betänkande är en integrerad del i det nya skattesystemet. Styrelsen har till stora delar tillstyrkt de förslag som avser inkomstbeskattningen och den indirekta beskattningen. Även företagsbeskattningsutredningens förslag kan enligt styrelsen läggas till grund för lagstiftning.

De förändringar av skattesystemen som gjorts under senare år har nästan undantagslöst inneburit ingrepp i det kommunala skatteunderlaget. Som exempel kan nämnas avskaffandet av den kommunala beskattningsrätten av juridiska personer och slopandet av garantiskatten för fastigheter.

I stället för den sistnämnda skatten infördes en fastighetsskatt, som närmast är att betrakta som en ersättning för den avskaffade garantiskatten med den stora skillnaden att fastighetsskatten erläggs till staten medan garantiskatten tillföll kommunerna. Det förhållandet att fastighetsskatten numera är statlig medför också att kommunerna har blivit skattskyldiga till staten för en stor del av sina egna fastigheter. Härtill kommer att kommunernas hyresfastigheter beskattas hårdare än de allmännyttiga bostadsföretagens trots uppenbara likheter i hyressättningen.

När kommunerna fortfarande hade rätt att beskatta juridiska personer fick de åtminstone delvis ersättning för de kostnader som uppkommit till följd av omfattande infrastrukturella investeringar, vilka tillkommit för att skapa goda betingelser bl a för de i kommunen etablerade företagen.

Genom avskaffandet av den kommunala rätten att beskatta företagen har denna möjlighet försvunnit. Problemet har kommit i fokus under senare tid bl a beroende på storstädernas finansiella problem. Styrelsen utgår ifrån att dessa frågor kommer att behandlas av den sk storstadsutredningen.

Vad slutligen gäller den statliga fastighetsskatten anser styrelsen det rimligt att kommunerna helt befrias från denna skatt. Under alla omständigheter skall de inte beskattas hårdare för sina hyresfastigheter än de allmännyttiga bostadsföretagen.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET