

Nr 315

Av herr **Hjalmarson m. fl.**, i anledning av *Kungl. Maj:ts framställning om anslag till skatteersättning till kommunerna.*

Den politik som förs och under en följd av år förts i vårt land har lett till en kraftig ansvällning av den offentliga sektorn. Under efterkrigstiden har dennas investeringsvolym ökats med 130 %, medan den privata sektorn beretts utrymme för en ökning om endast 40 %. Den offentliga sektorns konsumtionsvolym har under perioden 1946—1958 ökats med 70 %. För den privata sektorn har ökningen stannat vid 40 %. Stat och kommuner lägger i vårt land beslag på en osedvanligt stor del av produktionstillväxten. Under senare år har 35 % av nationalinkomstens ökning tagits i anspråk för denna sektors utgifter. I jämförelse med de flesta andra länder är skillnaden markant. Motsvarande siffra ligger där kring 20 %. Självfallet minskas härigenom i vårt land den privata sektorns tillväxtmöjligheter. För den enskilde innebär denna politik att tidigare individuella behov som kunnat tillgodoses genom en fri marknadshushållning omgestaltas till kollektiva, vilka skall tillfredsställas genom samhällliga åtgärder. I gengäld kräver stat och kommun att få disponera över en allt större andel av den enskildes inkomster.

En stor del av dessa samhällliga åtaganden fullgöres av kommunerna. Dessa åläggs eller uppmantras av staten att påta sig handhavandet och kompenseras i vissa fall medelst statsbidrag. Härutöver har kommunerna visat en tilltagande benägenhet att med stöd av kommunallagens stadgande om rätt att "vårda sina angelägenheter" ikläda sig det ekonomiska ansvaret för kostnadskrävande projekt. Följden har blivit att expansionstakten för den kommunala sektorn avsevärt överträffar den statliga. Kommunernas investeringsvolym ökade 1946—1958 med 175 %, statens med 100 %. Konsumtionens volymmässiga ökning var 100 % respektive 40 %. Till en viss del förklaras dock kommunernas stegrade utgifter av strukturella förändringar, såsom inflyttningen till städer och tätorter, vilken medfört ökade investerings- och konsumtionsutgifter.

Under 1950-talet har kommunernas skatteunderlag i det närmaste fördubblats. Likväl har den genomsnittliga kommunala utdebiteringen stigit med mer än 40 %. Det är nödvändigt att denna fortgående ökning av det

kommunala skattetrycket upphör. Hittillsvarande utveckling, kännetecknande för såväl stat som kommuner, mot ständigt växande utgifter och stigande skatter måste brytas. Kraftfulla insatser i avsikt att uppnå kostnadsminskning är nödvändiga. För att en sådan skall kunna genomföras i kommunerna erfordras bl. a., att staten omprövar de krav den på olika sätt och inom olika områden ställer på dessa. På samma sätt måste man i varje kommun granska varje lokalkommunal verksamhet i syfte att pröva dess növändighet samt möjligen att sänka kostnaderna för densamma och att erhålla kostnadstäckande intäkter.

Statens inverkan på kommunernas ekonomi sker dels via bidragsgivning, dels i form av uppgiftsålägganden genom speciallagstiftning. Statsbidragen utgår dels som allmänna tillskott till kommunernas hushållning, dels som speciella bidrag till olika kommunala förvaltningsgrenar. De senare kan avse bidrag till kapitalkostnader eller till driftutgifter. Under de senaste tio åren har statens bidrag till kommunerna i oförändrade priser mer än tredubblats.

Det väsentligaste allmänna bidraget är den skatteersättning till kommunerna vilken utgår såsom kompensation för det i samband med höjningen av de kommunala ortsavdragen uppkomna skatteunderlagsbortfallet. Bidragssystemet är i princip så utformat, att staten inträder som skattebetalare i varje kommun. Innebörden härav är att den kommunala utdebiteringen direkt påverkar statens kostnader för kompensationen. Varje ökning av utdebiteringen ökar därmed också statens kostnader. Syftet med bidraget var att kommunerna under en övergångsperiod på 3 år, varunder full kompensation lämnats, skulle kunna anpassa sig till ortsavdragsreformen utan att höja utdebiteringen. En viss avveckling av statsbidraget skall därefter äga rum åren 1961—1965.

Ehuru skatteunderlaget i kommunerna sålunda ännu icke påverkats av ortsavdragsreformen, har den genomsnittliga utdebiteringen som 1957 var 12 kr. 60 öre, gått upp till 14 kr. 63 öre 1960 eller med mer än 2 kr. Statens kostnader för ortsavdragsreformen har härigenom blivit väsentligt högre än beräknat.

Det synes således som om bestämmelsen att statsbidraget skall utgå i förhållande till den av kommunerna beslutade utdebiteringen icke vore ägnad att befrämja den kommunala sparsamheten. Med anledning av de utdebiteringshöjningar som förekommit sedan 1957 har statsutskottet uttalat att, därest en mera påtaglig ökning i de beräknade kostnaderna för statsbidraget skulle uppstå till följd av ökning i de kommunala utdebiteringarna, en omprövning av grunderna för statsbidraget borde komma till stånd.

Förutsättningarna för en sådan omprövning måste nu anses föreligga. Det bör vara på tiden att man för statsbidragets del låser den utdebiteringssats som är bestämmande för vad den enskilda kommunen erhåller. Vi har från vårt håll redan tidigare framställt yrkande härom och därvid ansett skäl tala för en låsning vid 1957 års utdebiteringssatser. Sedan emellertid bespa-

ringsutredningen förordat en ny skala för bidragets avveckling, vilken vi finner äga avgjorda fördelar framför den nu gällande, är vi beredda att modifiera vårt förslag. Vi föreslår, att skatteersättningen för åren 1961—1965 skall utgå på grundval av besparingsutredningens skala men med tillämpande av 1959 års utdebiteringssatser.

Ett bifall till detta vårt förslag kan beräknas medföra en besparing för staten på 48 milj. kr. budgetåret 1960/61 och 81 milj. budgetåret 1961/62. Skulle utdebiteringarna i kommunerna stiga ytterligare utöver 1960 års nivå, bleve besparingen i motsvarande grad större. För kommunerna skulle en sådan minskning av skatteersättningen inte nödvändiggöra några utdebiteringshöjningar, eftersom de samtidigt skulle slippa omsättningsskatten, vilken för dem betyder en belastning på i runt tal 100 milj. kr. per år.

Speciella statsbidrag till kommunerna har under de senaste årtiondena beviljats i stor utsträckning. Följden har blivit att det inom de flesta ekonomiskt mera betydande kommunala förvaltningsgrenarna finns flera eller färre verksamhetsområden, till vilka statsbidrag utgår. En ansats att åstadkomma en sanering av statsbidragssystemet togs i form av allmänna statsbidragsutredningen. De snäva direktiv denna utredning erhöll förhindrade dock en genomgripande och allmän prövning av systemet.

Den detaljreglering som kännetecknar flertalet speciella statsbidragsförfattningar har kommit att medföra en långtgående statlig kontroll av den kommunala förvaltningen. Denna ingriper stundom på ett långt ifrån tillfredsställande sätt i den kommunala självstyrelsen, vars stärkande var ett av huvudmotiven för kommunindelningsreformen.

Statsbidragsärendena medför omfattande arbetsuppgifter för både de statliga och de kommunala myndigheterna. En betydande tid går åt för bokförings-, rekvisitions- och revisionsarbete hos kommunerna och för kontroll- och utanordningsarbete hos de statliga myndigheterna.

De villkor som är förenade med bidragen skapar likriktning och framtvningar dyrare lösningar än vad som är behövt. Speciellt gäller detta i fråga om bidragen till kapitalkostnader. De särskilda undersökningar som under senare år företagits rörande det kommunala byggandet — främst skolbyggnader men även ålderdomshem — har klart givit vid handen att en kostnadsstegring ägt rum på detta område, som icke står i rimlig proportion till den allmänna stegringen av byggnadskostnaderna. Skillnaden kan ej heller förklaras av en rationell standardstegring. I stor utsträckning har det uppenbarligen varit så att kommunerna ansett sig så bundna av de direktiv och anvisningar som utfärdats av statliga myndigheter att de avstått från lösningar som från lokal synpunkt måhända varit mer ändamålsenliga och i varje fall skulle ha ställt sig avsevärt billigare. Även om en viss förbättring synes ha inträtt härutinnan under de allra senaste åren, bl. a. genom en omläggning av grunderna för statsbidrag till skolbyggnader, är en allmän revision av sådana direktiv och anvisningar påkallad varigenom större ut-

rymme bereds kommunerna att själva bestämma över och ta ansvaret för sitt byggande.

Vad angår s. k. stimulansbidrag — där det alltså gäller uppgifter som inte är obligatoriska för kommunerna, men vilka staten velat stimulera kommunerna att vidtaga — har dessa självfallet varit ägnade att höja den kommunala standarden, främst på det sociala området. Man kan dock ej bortse från att förekomsten av statsbidrag stundom haft den psykologiska effekten att viljan till sparsamhet avtrubbats. Man har från kommunernas sida mer sett till bidragets än den verkliga kostnadens storlek. Bidragsberättigande åtgärder har vidtagits utan att nämnvärt behov därav förelegat.

Nuvarande statsbidragssystem medför sålunda åtskilliga olägenheter samtidigt som de bidrar till att pressa upp kostnadsläget för den kommunala verksamheten. Även andra former bör därför sökas för att åstadkomma en inte kommunal skatteutjämning. Vi finner det i hög grad angeläget att nya grunder för tillskapandet av en klar ansvars- och kostnadsfördelning mellan stat och kommun läggs genom att formerna för och konsekvenserna av nuvarande statsbidragssystem blir föremål för en allsidig utredning. Inte minst bör härvid övervägas, huruvida icke med nuvarande i hög grad förbättrade inkomstläge kan vara påkallat att låta sådana stimulansbidrag upphöra som avser åtgärder vilka lika väl kan vidtagas av kommunmedlemmarna själva eller i varje fall bekostas av dem som drar direkt nytta därav.

Staten bär även ansvaret för ytterligare kostnadskrävande åtgärder i kommunerna, utöver dem som är en direkt följd av statsbidragssystemet. De i många fall detaljerade regler som föreskriver hur speciallagreglerad verksamhet skall bedrivas lägger ofta hinder i vägen för en rationell och billigare utformning av arbetet. Det bör icke få förekomma regler som låser förvaltningsorganisationens uppbyggnad och förhindrar ett lokalt anpassande av de personella resurserna eller som fastlägger eller i varje fall i hög grad försvårar uppläggandet av en lämplig arbetsrutin. En granskning av rådande arbetsförutsättningar bör över huvud taget ta ställning till, vilka arbetsuppgifter det är motiverat att alltjämt belasta kommunerna med.

Omprövning av statsbidragssystemet och samverkan mellan stat och kommuner i syfte att uppnå kostnadsminskning är led i den strävan som är nödvändig för att dämpa den kommunala utgiftsexpansionen. Dessa åtgärder är dock icke tillräckliga för att — utan orimliga skattesatser — skapa ekonomiskt utrymme för att tillgodose en utveckling av betydelsefulla kommunala verksamhetsgrenar. Även andra utvägar måste anlitas.

En omprövning bör sålunda ske av kostnadsfördelningen mellan kommun och enskilda. Man kan också i vissa fall överväga att överföra huvudmannaskapet för vissa verksamhetsgrenar, t. ex. renhållning, reparationer av fastigheter och andra kommunala anläggningar och maskiner etc., till fria företagare och organisationer. Där emellertid praktiska och ekonomiska skäl föranleder fortsatt kommunalt huvudmannaskap bör avgifts- och taxesätt-

ning utformas så att full kostnadstäckning erhålles, t. ex. vid affärsdrivande verk, kommunikationsföretag och badhus.

Från vårt håll har liknande tankegångar framförts om avgiftsbeläggning i fråga om nyttigheter som i vissa fall fritt tillhandahålles, t. ex. skolmåltider, läroböcker, skolmateriel, fritidsverksamhet m. m. Staten bör icke lägga hinder i vägen för sådan avgiftsbeläggning.

Den favorisering av kommunala och såsom allmännyttiga betecknade bostadsföretag som kännetecknar den statliga bostadspolitiken har påverkat kommunerna till omfattande engagemang i bostadsbyggandet. Kommunernas redan nu i många fall påtagliga finansieringssvårigheter kommer sannolikt att tillta i kommuner där byggnadsverksamheten i väsentlig utsträckning ombesörjes av kommunala bolag och stiftelser. I den mån bostadsrätt med insatser från de bostadssökande ej tillämpas, måste kommunerna ofta tillskjuta visst toppkapital och än mer belasta antingen kreditmöjligheterna eller skattebetalarna. De risker för skattebetalarna som en långt driven kommunalisering av hyreshusförvaltningen medför får icke heller förbises. Kommunala och s. k. allmännyttiga hyreshus är ofta perifert belägna i förhållande till stadskärnorna. Därtill kommer att de är byggda under en period med högt uppdrivna byggnadskostnader och utan den ekonomiska press som på sikt alltid ställs på enskildas kapitalplaceringar. En vikande konjunktur med dämpad bostadsefterfrågan kommer i första hand att drabba kommunala fastighetsföretag, som i allmänhet tillämpat en hyresättning där marginaler saknas för framtida anpassning av hyrorna till en fri, med hänsyn till läget differentierad och i många fall lägre marknadsnivå.

Bostadspolitiken har även medfört att en del kommuner låtit tomträttsinstitutet bli en betydelsefull faktor inom den kommunala markpolitiken, trots att därigenom stora kapitalbelopp fastlåses med tämligen blygsam avkastning. Frestelsen att utge subventioner ligger dessutom latent vid tomtträttsupplåtelse. Försäljning av mark i stället för upplåtelse med tomträtt vore direkt kapitalbesparande för kommunerna.

Bostadspolitiken är ett typiskt exempel på att staten genom att erbjuda kommunerna vissa förmåner blir skulden till att kommunerna i sin tur vidtager åtgärder som varken är ekonomiskt eller eljest sakligt befogade. Ett borttagande av privilegieringen för kommunerna skulle alltså i själva verket vara till fördel för dessa.

I flera avseenden finner vi det sålunda angeläget att en omprövning äger rum beträffande förhållandet mellan staten och kommunerna.

Vi åberopar det anförda och hemställer,

att riksdagen måtte

- 1) uttala, att staten väsentligt bör minska sina anspråk på sådana kommunala insatser som medför utgifter för kommunerna samt vidtaga de organisatoriska och övriga

förändringar vilka kan vidga möjligheterna till återhållsamhet i den kommunala förvaltningen;

2) uttala, att en omprövning av de statliga myndigheternas direktiv och anvisningar bör ske så att större rörelsefrihet lämnas åt kommunerna;

3) i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att Kungl. Maj:t måtte låta företaga en allsidig utredning rörande ansvars- och kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna samt rörande behovet och lämpligheten att i fortsättningen medels stimulansbidrag förmå kommunerna att vidtaga åtgärder som från kommunernas synpunkt inte ter sig som oundgängligen nödvändiga;

4) besluta, att reduktionen av skatteersättningen till kommunerna skall ske i enlighet med besparingsutredningens förslag, dock med den ändringen att 1959 års utdebiteringssatser skall vara avgörande för skatteersättningens storlek; samt

5) besluta, att till *Skatteersättning till kommunerna* för budgetåret 1960/61 skall anvisas ett förslagsanslag av 547 000 000 kronor.

Stockholm den 27 januari 1960

Martin Skoglund

T. G. von Seth

Gunnar Heckscher

Tage Magnusson

Einar Hægglom

Karin Wetterström

Jarl Hjalmarson

Leif Cassel

Ernst V. Staxäng

Carl Östlund