

## Nr 626

Av herr Hedlund m. fl., om skatteutjämning mellan landstingen.

(Lika lydande med motion nr 514 i Första kammaren)

### *Kostnadsfördelning och skatteutjämning*

Den pågående befolkningsomflyttningen aktualiserar i allt högre grad frågan om en rättvis kostnadsfördelning för de angelägenheter som åvilar kommuner och landsting. För båda dessa institutioner gäller att de under de närmaste åren kan förutse kraftigt stegrade kostnader för sina vidgade och delvis nya verksamhetsområden. Samtidigt med denna utveckling ökar skillnaderna mellan de olika kommunernas resp. landstingens förutsättningar att bära kostnaderna. Detta hänger framför allt samman med befolkningsomflyttningens inverkan på det lokala skatteunderlaget. Avfolkningsområdena får en förhållandevis högre andel av sin befolkning i icke yrkesverksamma åldrar, och även i övrigt synes inkomststandarden i avfolkningsområdena vara lägre än i de områden till vilka befolkningsströmmarna går.

Det är väsentligt att i dessa frågor skilja mellan begreppen kostnadsfördelning (mellan stat och kommun) och skatteutjämning (mellan olika kommuner). Det är i och för sig rimligt att med en viss förvaltningsuppgift förenas även det ekonomiska ansvaret för densamma. I syfte att erhålla en rimlig avvägning mellan proportionell kommunal och progressiv statlig beskattning är det å andra sidan angeläget att staten i dagens läge bär en betydande del av kostnaderna för landstingens och kommunernas förvaltning. Dessutom måste tillses att kostnadsbördan blir någorlunda jämnt fördelad mellan invånarna i olika landsändar. Indirekt är det ju också så, att omkring tre fjärdedelar eller mer av kommunernas och landstingens förvaltning är avhängiga statsmakternas beslut. Av bl. a. förvaltningstekniska skäl har de dock underställts kommunernas och landstingens förvaltning. Enligt vår mening skulle det vara önskvärt att ytterligare en del av de kommunala kostnaderna utdebiterades via statsbudgeten, eftersom man därigenom skulle få en för de lägre och medelstora inkomsttagarna mera rättvis beskattning. De stora bristerna med nuvarande kostnadsfördelning ligger dock i att den inte i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till det mellan kommunerna och landstingen starkt varierande skatteunderlaget. Det gäller alltså inte bara att få en i genomsnittliga tal rimlig kostnadsfördelning mellan stat och kommun med hänsyn till avvägningen mellan olika skattesystem, utan också att man vid denna kostnadsfördel-

ning eller på annat sätt ser till att kommunandelen för de olika förvaltningsuppgifterna blir något så när lika per skattekrona i alla kommuner.

Det är ett väl känt förhållande att kommunernas utdebitering för t. ex. sådana ändamål som skola och folkpensionering varierar mycket kraftigt. Även efter den i fjol införda »enkronasmaximeringen» av kommunernas folkpensionskostnader torde utgifterna för folkpensioner i vissa kommuner vara tre till fyra gånger så höga per skattekrona som i andra, nämligen om man inräknar kostnaderna (vid lika standard) för de kommunala bostadstilläggen. Lika stora torde kostnadsskillnaderna vara för det obligatoriska skolväsendet.

Det är lika väl känt att dessa skillnader ökar för varje år som går, dels på grund av utgiftsökningarna som sådana, dels — och kanske framför allt — på grund av att staten genom bidragsreglernas konstruktion fått sin kostnadsandel sänkt, ofta bara på de mest skattesvaga kommunernas bekostnad. Detta är t. ex. fallet i fråga om skolbyggnadsbidraget och kommer fr. o. m. i år att gälla även kostnadsfördelningen mellan stat och kommun för allmänna folkpensioneringen.

I samma takt som kommunernas nettoutgifter stiger ökar givetvis utdebiteringsskillnaderna (vid lika standard i övrigt) mellan olika kommuner på grund av att kostnaderna måste slås ut på så vitt skilda skatteunderlag (räknat i antalet skattekronor per invånare). Samma kommunala utgift i kronor per invånare räknat leder i en kommun med trettio skattekronor per invånare till tre gånger så hög kommunalskatt per skattekrona eller beskattningsbar hundralapp i inkomst som i en kommun med nittio skattekronor per invånare. Som ovan framhållits tyder alla tecken på att skillnaderna i inkomst- eller skatteunderlag mellan olika kommuner och landsändar kommer att öka.

Om en rättelse av dessa missförhållanden inte snart kommer till stånd måste allvarligt befaras att en i övrigt önskvärd decentralisering av förvaltningsuppgifterna till kommuner och landsting kommer att försvåras eller helt enkelt omöjliggöras. Detta sker då inte av förvaltningsmässigt ändamålsenliga skäl, utan därför att man samtidigt inte kan eller vill lösa utgiftsfördelningen och den därmed förenade skattutjämningen. En förutsättning för en levande självstyrelse måste dock vara att *alla* kommuner får de ekonomiska förutsättningarna att utöva densamma.

Skattutjämningens problem är betydelsefullt även ur lokaliseringspolitisk synpunkt. En första förutsättning för en riktig lokalisering av vårt näringsliv är givetvis att de olika landsändarna får någorlunda likvärdiga kommunal- eller samhällsekonomiska förutsättningar att konkurrera om näringsliv och befolkning. Dessutom är det ju bara ur rättvisesynpunkt orimligt att invånarna i vissa kommuner och landsting för samma samhällseliga service skall betala mångdubbelt högre kostnader (kommunalskatt) än invånare i andra.

*Skatteunderlagsutjämning mellan landstingen*

Frågan om en genomgripande kommunal skatteutjämning behandlas för närvarande av 1958 års skatteutjämningskommitté, vilken förutsättes slutföra sitt uppdrag under innevarande år. Denna utredning avser dock i huvudsak bara den primärkommunala skatteutjämningen. Den berör landstingsskatteutjämningen enbart vad det gäller avlösningen av skatteersättningen med anledning av 1957 och 1961 års ortsavdragsreformer. Det torde emellertid stå fullt klart att de åtgärder som kan komma i fråga inom ramen för det belopp det därvid är fråga om inte på långt när kan sägas vara tillräckliga för den skatteutjämning som är nödvändig även för landstingen.

Landstingsskatten varierar f. n. mellan 4.20 och 6 kr. per skattekrona. Detta kan i och för sig inte sägas vara särskilt mycket, men bakom dessa skillnader ligger mycket stora standardskillnader och mycket olika förutsättningar att bära de framtida utgiftsökningarna.

Utdebiteringsskillnaderna som sådana kan alltså inte sägas ge något representativt uttryck för missförhållandena på detta område. Av långt större intresse är därför uppgifterna beträffande landstingens skatteunderlag, vilka direkt uttrycker resp. landstingsområdets förutsättningar att bära utgifterna.

Av tabell 1 framgår att skattekraften enligt 1961 års taxeringar varierar mellan 29.22 skattekronor per invånare i Gotlands län och 57.52 i Stockholms län. (1962 års siffror föreligger ännu inte, när detta skrives. De kan dock inte förväntas påverka jämförelsen mer än i fråga om de absoluta talen.) Utöver Gotland har ytterligare två landstingsområden mindre än 35 skattekronor per invånare och ytterligare tre mindre än 36 skattekronor per invånare. Endast två av landstingsområdena har en skattekraft motsvarande genomsnittet för primärkommunerna, 47.63 skattekronor per invånare. Genom att en del förhållandevis skattekraftiga städer inte ingår i landstingen utgör genomsnittsskattekraften för landstingsområdena 42.07 skattekronor per invånare.

*Tabell 1. Antal skattekronor per invånare i resp. landstingsområden enligt 1961 års taxeringar*

Gotlands läns	29.22	Jönköpings läns	39.56
Kalmar läns norra	33.41	Värmlands län	40.48
Jämtlands läns	33.49	Älvsborgs läns	40.47
Kronobergs läns	35.18	Östergötlands läns	40.66
Kalmar läns södra	35.22	Västernorrlands läns	42.75
Blekinge läns	35.65	Kopparbergs läns	43.20
Västerbottens läns	36.32	Södermanlands läns	44.78
Skaraborgs läns	37.11	Malmöhus läns	45.58
Kristianstads läns	37.23	Örebro läns	45.68
Hallands läns	37.83	Uppsala läns	45.95
Gävleborgs läns	38.21	Västmanlands läns	47.28
Göteborgs o. Bohus läns	38.92	Norrbottns läns	49.10
		Stockholms läns	57.52

Medelskattekraften för landstingen utgjorde enligt denna taxering 42.07 skattekr. per invånare, medan den för primärkommunerna var 47.63 skattekr. per invånare.

I praktiken innebär dessa skillnader alltså att samma utgift i kronor per invånare räknat blir nära två gånger så dyr (per skattekrona räknat) i Gotlands län som i Stockholms län. Endast i mycket begränsad utsträckning elimineras denna skillnad av skatteutjämnande åtgärder i den ordinarie kostnadsfördelningen mellan staten och landstingen. Att skillnaden i utdebitering ändå inte är större (än 1.60 kr. per skattekrona) måste således betyda att man på Gotland för en högre landstingsskatt får nöja sig med en betydligt lägre standard än t. ex. i Stockholms län. Andra orsaker som kan inverka på utdebiteringssidan är givetvis på vilket sätt resp. landsting hushållar med sina medel, men det är i så fall ett förhållande som bör tillåtas slå igenom på utdebiteringssidan, liksom det givetvis är riktigt att ett landsting som av olika skäl väljer att ge en i olika avseenden lägre standard också måste få tillåtas ta ut återverkningarna av detta på skattesidan. I viss mån kan utdebiteringsskillnaderna också bero på att ett landsting befinner sig i ett mer expansivt investeringsskede än ett annat. På sikt måste emellertid dessa variationer bedömas komma att bli utjämnade, eftersom de i huvudsak hänger samman med resp. landstings interna tidsplanering av investeringarna. Dessa variationer är f. ö. också starkt beroende av vilka finansieringsformer resp. landsting väljer för sina investeringar.

#### *Särskilda statsbidrag eller grundbidrag*

Av avgörande betydelse för ett landstings förmåga att bära kostnaderna för den förvaltning det åtagit sig eller i övrigt ålagts att handha är alltså det lokala skatteunderlaget. Fråga uppkommer då, huruvida man skall söka utjämna dessa skillnader genom särskilda, skatteunderlagsdifferentierade statsbidrag för varje särskilt ändamål eller genom ett mer allmänt, skatteunderlagsförstärkande grundbidrag, som omspannar hela verksamhetsområdet.

Mot de särskilda statsbidragen talar främst de dåliga erfarenheter man hittills haft av sådana bidrags sätt att fungera. De har på praktiskt taget alla områden visat sig leda till en successiv minskning av statens andel av kostnaderna. Även administrativa skäl talar för att man får en förenklad bidragsform. De särskilda statsbidragen har dessutom haft en benägenhet att begränsa den kommunala självbeslutanderätten genom i många fall alltför snäva bidragsregler.

Allt detta talar enligt vår mening för att man i stället måste söka lösa skatteutjämningsproblemen genom ett allmänt skatteunderlagsförstärkande grundbidrag, vars främsta syfte bör vara att ge landstingen någorlunda *likvärdiga förutsättningar* att ekonomiskt sörja för de uppgifter de blivit ålagda eller i övrigt valt att åtaga sig. Av skäl som ovan anförts syftar de av oss föreslagna åtgärderna således mer till en utjämning av skatteunderlaget än till en utjämning av de direkta utdebiteringarna, vilka ju också påverkas av andra faktorer än skillnader i skatteunderlag. Av administrativa skäl bör utjämningen ske via statsbudgeten och inte genom någon form

av intern fördelning av skatteunderlaget mellan de olika landstingen. Den definitiva utformningen av ett sådant system för skatteunderlagsutjämning mellan landstingen måste givetvis utredas — förslagsvis av den nu sittande skatteutjämningskommittén. Som allmänna riktlinjer för detta utredningsarbete bör enligt vår uppfattning gälla att man via statsbudgeten tillskjuter ett visst skatteunderlag — förslagsvis upp till genomsnittsskatteunderlaget för rikets primärkommuner — till de i skatteunderlagsavseende sämst ställda landstingen. På detta »tillskjutna» skatteunderlag bör utgå en i förväg bestämd utdebitering. Denna maximering tjänar två syften. Dels bibehålles eventuellt nödvändiga incitament för åtgärder från kommunernas sida i syfte att förbättra det egna skatteunderlaget, eftersom en egen skattekrona är mera värd än en av staten tillskjuten. Dels kan landstingen inte genom egna beslut påverka storleken av statens andel av kostnaderna. De statliga tillskotten ges alltså i formen av grundbidrag, och alla beslut varmed landstingen kan påverka kostnaderna återverkar alltid och enbart på den egna utdebiteringen. Det är möjligt att man därutöver behöver någon form av extra skatteunderlagsförstärkning till vissa landsting, t. ex. på grund av särskilda avstånds- eller klimatförhållanden, men detta bör inom vida gränser också kunna regleras inom ramen för grundbidragsprincipen, d. v. s. genom variationer i den »garanterade minimiskatteunderlagsnivån».

Kommittén bör vidare undersöka hur långt kostnadsfördelningen mellan staten och landstingen kan kombineras med denna form av skatteunderlagsutjämning. Av skäl som tidigare anförts torde det nämligen vara nödvändigt att staten bär en betydligt större andel av landstingens kostnader än den som kan komma i fråga inom ramen för en ren utjämning av kostnaderna mellan de olika landstingen. Under alla förhållanden kan man förutsätta att en skatteutjämning enligt grundbidragsprincipen rent administrativt kommer att underlätta möjligheterna att få en ändamålsenlig kostnadsfördelning i övrigt.

Förhandlingar pågår f. n. mellan landstingen och statsmakterna beträffande kostnadsfördelningen för provinsialläkarväsendet och mentalsjukvården. Vissa övriga bidragsfrågor utredes av bl. a. kroppssjukvårdens statsbidragsutredning. Av direktiven att döma synes den senare utredningen dock i huvudsak gälla bara kostnadsfördelningen mellan staten och landstingen, inte skatteutjämnningen. Som tidigare anförts berör 1958 års skatteutjämningskommitté också i alltför begränsad utsträckning landstingens skatteutjämningsproblem.

I enlighet med vad ovan anförts beträffande önskvärldheten av att skatteutjämnningen om möjligt löses vid sidan av kostnadsfördelningen förefaller det således rationellt att 1958 års skatteutjämningskommitté får i uppdrag att utreda även frågan om en utjämning via statsbudgeten av landstingens skatteunderlag. Helst borde detta ske i samband med utredningen om skatteutjämnningen mellan primärkommunerna. Då skatteutjämningskommittén

nu emellertid kan beräkas vara inne på slutbehandlingen av sitt ordinarie uppdrag skulle vidgade direktiv kanske komma att förrycka detta arbete. Däremot torde inga hinder föreligga för att kommittén ges i uppdrag att, sedan den är färdig med den primärkommunala skatteutjämnningen, ta upp även landstingens skatteutjämningsfråga. Med hänsyn till det omfattande material denna kommitté kan förutsättas förfoga över vad gäller skatteunderlagsproblematiken skulle en sådan utredning kunna genomföras ganska skyndsamt, t. ex. så att förslag kan lämnas redan under nästa år. Naturligtvis får man därvid förutsätta att skatteutjämningskommittén genom underhandskontakter med den utredning och de förhandlingsdelegationer som i övrigt behandlar dessa frågor söker lösa de eventuella avgränsningsproblem i fråga om problemens behandling som kan komma att uppstå samt att Kungl. Maj:t genom skrivelse till dessa organ ger till känna vad i motionen anförts.

Med stöd av vad ovan anförts hemställs,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa att 1958 års skatteutjämningskommitté erhåller i uppdrag att utreda frågan om en utjämning via statsbudgeten av landstingens skatteunderlag enligt grundbidragsprincipen i enlighet med vad i motionen anförts.

Stockholm den 26 januari 1963

*Gunnar Hedlund*

*Lars Eliasson*

*Nils G. Hansson*

i Sundborn

i Skegrie

*S. G. W. Wahlund*

*Sven Vigelsbo*

*Per Svensson*

i Stenkyrka

*Harald Larsson*

i Hedenäset

*Gunnar Larsson*

i Luttra

---