

Nr 196

Av herr Nilsson, Ferdinand, m. fl., *angående kostnadsfördelningen mellan stat, landsting och primärkommuner.*

(Lika lydande med motion nr 247 i Andra kammaren)

I framställning till 1961 års riksdag (I: 14, II: 24) påyrkades av ett trettiootal landsbygdsrepresentanter en förutsättningslös omprövning av uppgifter mellan stat, landsting och primärkommuner under särskilt beaktande av de uppgifter som lämpligen bör överflyttas från primärkommuner till staten, ev. landstingen.

De synpunkter som då framfördes kvarstår med i väsentliga delar oförminskad styrka. Den direkta självförvaltningen av folket, genom folket, för folket är med sitt ursprung på det kommunala området en kraftkälla av ett omistligt värde. Verklig folklig självförvaltning utgör en medborgarskola, vari direkt erfarenhet om ärendens beredning och handläggning vinnes av för ett folk vital betydelse. Förtroendemännens personliga handläggning och kontroll i detalj utgör någonting för folkfriheten centralt, garantien mot att byråkrater och teknokrater får hand om det verkliga avgörandet, med eller utan folklig fasad.

Den aktuella utvecklingen skapar här faror för att effektivitetskravet skall drivas så, att folkstyret kommer att i effektivitetens namn »rationaliseras bort». Friheten har dock ett egenvärde, större än de vinster som ett aldrig så välsmort, tekniskt högklassigt samhällsmaskineri kan ge. Samhällslivets alltmera komplicerade karaktär, samhällsingripandenas växande omfång även när det gäller rena detaljer, både på tidigare områden och på de nya fält som öppnats för samhällelig verksamhet, skapar förutsättningar för ett växande administrativt maskineri och ett starkare behov av teknokratisk specialrutin. På det stalliga området har denna utveckling konsekvenser för arbetet inom ämbetsverk och departement. Även administrationens förhållande till folkrepresentationen påverkas därav på ett sätt som icke underlättar möjligheterna att utkräva politiskt ansvar för missförhållanden inom förvaltningen. Vid upprepade fall, som kostat skattebetalarna miljoner, har det varit svårt att hävda att något statsråd varit i stort sett mera ansvarig än en konstitutionell monark. Förhållandena har ansetts motivera ett divisionsansvar som sökt sig ganska långt ner i graderna inom administrationen, eftersom folk sagt sig att den som formellt har den politiska makten inte har — och inte kan ha — trådarna i sin hand. Sådant märks föga när

allt går passerligt, men uppenbaras när missgrepp kommer till synes. Demokratin i verklig mening reduceras till de ganska allmänna riktlinjerna.

Man kan icke bortse från att utvecklingen inom kommuner och landsting mer och mer tenderar åt samma håll, allteftersom det kommer att röra sig om större och större förhållanden, fler och fler ärenden. Det blir ungefär likartade förtjänster och likartade fel på de olika områdena i den mån som man även inom landsting och primärkommuner belastas av arbetsuppgifter. Mer och mer frågar man sig varifrån man skall få framtidens kommunal-män av lekmanntyp, när de som skolades under de tidigare mindre förhål-landena är borta. Och man måste göra klart för sig att även utbildade tjänstemän kan göra ett gott arbete i de enskilda fallen — liksom andra an-ställda — men de är dock tjänstemän. Men man har inte rätt att bortse från sådana för folkstyret vitala synpunkter då man går att taga ståndpunkt till fördelningen av arbetsuppgifterna mellan stat, landsting och primärkommu-ner. Kostnadsfördelningen är en betydelsefull skattefråga, och ur demokra-tisk synpunkt är det fråga om en livsnerv, detta att den folkliga instans som beslutar en utgift också skall stå för betalningen.

I praktiken är det en stor skillnad mellan kommunallagens ord, att kom-munerna har till uppgift att vårda egna angelägenheter, och rådande praxis. Här dominerar uppgifter, som statsmakterna genom speciallagstiftning till-fört kommunerna. I regel ålägges kommunerna helt enkelt att sköta dessa uppgifter, men i vissa fall är det fråga om bemyndiganden. Dessa beslut har i regel varit förbundna med statsbidrag, från början kanske tillräckliga i underkant, men snart nog så knappa att de förorsakat kommunerna väsent-liga utgifter. Det rör sig regelmässigt om i och för sig goda och för män-niskorna välkomna åtgärder, och småningom har kommunerna tvungits att bygga ut mer eller mindre omfattande och kostsamma förvaltningsappa-rater.

Statliga bestämmelser och statliga bidrag har också en annan sida — de binder kommunernas handlingsfrihet till enhetliga riktlinjer. Det är gott och bra då man vill rättvisa och likvärdiga förmåner och möjligheter åt alla. Men de kommunala enheternas uppgift att nyansera och spegla olikheter, att ge uttryck för lokalt betonad självstyrelse, har litet utrymme i det sam-manhanget.

Det har sagts att kommunerna i mångt och mycket fungerar enbart som »expeditörer» samtidigt som de betungats med kostnader, som träffar ojämnt med liten hänsyn till skattekraften i varje särskild kommun, och utan att de i väsentlig mån kunnat påverka den ekonomiska belastningen. I tidskriften Arbetsmarknaden nr 10 1964, utgiven av arbetsmarknadsstyrelsen, återgives en uppgift, hämtad från den s. k. västmanlandsutredningen (Kommunernas ekonomiska planering SNS 1959), visande att av nettokost-naderna inom ett representativt antal kommuner i Västmanlands län hela 82 procent fölle på den statligt reglerade sektorn. I den berörda artikeln i Arbets-

marknaden anser sig en författare kunna mera allmänt fastslå att de reglerade uppgifterna för närvarande omfattar den övervägande delen av den kommunala verksamheten. Exempel härå är hälso- och sjukvård, socialvård, bebyggelseplanering, brandväsende ävensom undervisning.

I de ovan inledningsvis nämnda motionerna (I: 14, II: 24) beröres särskilt kommunernas engagemang i fråga om den obligatoriska skolan. Det framhålles att det är fråga om stora kostnader, både med hänsyn till väldiga investeringskrav och när det gäller driftkostnader. Men framför allt understrykes att den obligatoriska skolans hela uppläggning är — och bör vara — rikspolitisk, att det är fråga om att skapa någonting för alla likvärdigt, utan rum för särskilda kommunala skolprogram med nyanser av väsentlig betydelse.

Motionen hänvisar till ett uttalande i proposition 1957 (nr 102), som av riksdagen godkänts och som i sin tur understryker ett av riksdagen 1950 godkänt uttalande av vederbörande särskilda utskott, om skolbeslutets innebörd »att den obligatoriska barna- och ungdomsundervisningen sammanhålles i ett sammangjutet organiskt skolsystem, där varje uppväxande individ, oberoende av bostadsort och ekonomisk ställning, i en på bästa sätt tillrättalagd studiegång får, där så påkallas med det allmännas stöd, den utbildning, för vilken hans begåvning, krafter och anlag gör honom lämpad».

Det torde vara alla och envar uppenbart att ett sådant »sammangjutet» skolsystem till hela sitt innehåll, målsättning och undervisningsplaner inte alls passar samman med verklig kommunal självstyrelse, med att folkmeningen i de olika orterna skall ha något verkligt inflytande på hur skolan skall ordnas. Men faktum kvarstår att ehuru kommunernas inflytande på skolväsendet är ringa så utgör kostnaderna därför i vart fall i landskommunerna den största kommunala utgiftsposten.

Motionen om omfördelning av de kommunala uppgifterna bordlades till riksdagen år 1962 och avslogs då. År 1963 återupptogs frågan om just skolkostnaderna (I: 484, II: 582). Däri berördes att investeringsbehovet för grundskolans utbyggande bands av den statliga investerings- och lånekontrollen. Likaså anfördes ungefärliga siffror angående kommunernas skolkostnader under 1961, angivna till 853 milj. kr. och utgörande primärkommunernas sammanlagda kostnader för skolväsendets förvaltning, folkskolan och annan undervisning. Landskommunernas förvaltningskostnader anges — i den mån de särskilt bokförts — till 317,77 milj. kr., varav 49,2 milj. kr. för annan undervisning. Det konstaterades också att ju lägre skatteunderlaget är i en kommun, desto större torde skolkostnadernas andel bli i utdebiteringen under förutsättning av den lika kostnaden, den likvärdiga undervisningen och den lika möjligheten till utbildning, som utgör grundskolans målsättning. De anförda siffrorna ger för landskommunerna en genomsnittlig skolkostnad av kr. 3: 54 per skattekrona av en likaledes total utdebitering i dessa kommuner av kr. 10: 65. Men detta är genomsnitt, och i många lands-

kommuner tog år 1961 och tager fortfarande skolkostnaderna drygt 40 procent av utdebiteringen — i kända fall exempelvis 4 kr. av en utdebitering av 10 kr.

I ny motion 1964 angives landskommunernas nettodriftkostnader år 1962 för folk- och grundskola till 348,5 milj. kr. av ett totalt skatteuttag i dessa kommuner av 1 116 milj. kr. Beträffande kostnaderna för skolväsendet år 1963 kan anföras följande från statistiska centralbyrån ur opublicerat material erhållna siffror. Det preliminära materialet torde ur vissa synpunkter vara behäftat med brister men ger ett grepp på frågan i stort.

Kommunernas nettodriftkostnader för skolväsendet 1963 (1 000 kr.)

	Grundskola	Övriga kostnader	Totalt
Landskommuner	320 839	90 680	411 519
Köpingar	54 903	33 458	88 361
Städer	279 468	334 506	613 974
Hela riket	655 210	458 644	1 113 854

Kommunernas kapitalinkomster och -utgifter för skolväsendet 1963 (1 000 kr.)

	Kapitalinkomster	Kapitalutgifter	Nettokapitalkostnader
Landskommuner	58 286	295 863	237 577
Köpingar	12 510	60 671	48 161
Städer	72 002	375 047	303 045
Hela riket	142 798	731 581	588 783

År 1962 hänvisade statsutskottet beträffande motionen om fördelning av utgifter mellan stat, landsting och primärkommuner till 1958 års skatteutjämningskommitté. Motionen avsåg visserligen uppgiftsfördelning, inte utjämning av ojämnt drabbande kostnader. Emellertid är frågan till sina konsekvenser otvivelaktigt närliggande. Vid ställningstagande år 1963 till motionen rörande skolkostnaderna uttalade utskottet (nr 203) emellertid förståelse för att skolkostnadernas bestridande ingår som del av spørsmålet om kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna. Även då hänvisades till skatteutjämningskommittén.

I statsutskottets utlåtande år 1964 (nr 180) säges att »då nu frågan om fördelningen mellan staten och kommunerna av kostnaderna främst för skolväsendet ånyo förts på tal är läget så till vida ett annat att skatteutjämningskommittén den 4 april 1964 avslutat sitt utredningsarbete». Statsutskottet, som år efter år hänvisat till detta utredningsarbete, hade nu endast att konstatera att problem som anknyter till kostnadsfördelningen mel-

lan staten och kommunerna kvarstår även efter ett genomförande av kommitténs förslag.

Kommittén har, säger utskottet, åberopat sig på ett i auktoritativt sammanhang gjort uttalande av innebörd att frågan om *bidragsgivning* på nämnda område kommer att prövas i ett större finanspolitiskt sammanhang. Härtill torde kunna anmärkas att när staten fattar beslut, som orsakar utgifter för kommunerna, är det väl närmast kommunerna som får bidra till att betala av statsverket beslutade utgifter, inte tvärtom.

Statsutskottet hänvisar också till att *skatteutjämningskommittén främst med hänvisning till expansionen på skolväsendets område understrukt vikt av att kostnadsfördelningsfrågan upptages till prövning inom en snar framtid*. Reservanter till utskottets utlåtande förordade att i samband med propositionen till 1965 års riksdag ett ställningstagande från regeringens sida förelägges riksdagen omfattande hela kostnadsproblemet mellan stat och kommuner.

Skatteutjämningskommitténs betänkande (SOU 1964:19) har föranlett remissyttranden bl. a. från landstingen, som berör denna fråga. Landstingens eller deras förvaltningsutskott efterlyser så gott som över lag en bedömning av de frågor utredningen avser ur allmän skattepolitisk synpunkt. Ett stort antal landsting inskränker sig till att påyrka förnyad prövning i den mån som landstingens förvaltningsområde därav beröres. Många landsting upptager emellertid — som representanter för ett »kommunalt samband» — hela frågan om relationerna mellan stat, landsting och primärkommuner. Stockholms läns landsting önskar utredning om det ökade kommunala skattetrycket och verkan av överförandet av uppgifter från staten till kommunerna. Uppsala läns förvaltningsutskott begär utredning syftande till en mera rationell fördelning av kostnaderna mellan stat, landsting och primärkommuner. Östergötlands läns landsting konstaterar att frågan om kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna även efter kommitténs förslag kvarstår olöst och beklagar att detta omöjliggjort en effektiv utjämnning mellan stat och kommuner, exempelvis på skolans område. Förvaltningsutskottet i Jönköpings läns landsting vänder sig mot en utveckling, varigenom kostnader överförts från den progressiva statliga beskattningen till den proportionella kommunalbeskattningen. Utskottet säger sig med skärpa vilja framhålla att kostnadsfördelningen mellan staten och olika slag av kommuner bör bli föremål för en ny allsidig och förutsättningslös prövning från allmänna skattepolitiska synpunkter.

Även Kronobergs läns landsting önskar att kostnadsfördelningen mellan stat och kommun, och i samband härmed skatteutjämningsfrågan, bör bli föremål för en allsidig och förutsättningslös prövning från allmänna skattepolitiska synpunkter. Kalmar läns norra landsting finner det nödvändigt att frågan om fördelning av uppgifter och kostnader mellan stat, landsting och kommuner snarast utredes. Älvsborgs läns förvaltningsutskott förordar li-

kaledes en utredning snarast av uppgifter och kostnader mellan stat, landsting och kommuner från allmän skattepolitisk synpunkt. Skaraborgs läns landstings förvaltningsutskott anser att frågan om gränsdragning beträffande uppgifter och kostnadsfördelning mellan staten och olika kommunformer bör bli föremål för allsidig prövning. Värmlands läns landstings förvaltningsutskott påyrkar att en utredning om en rationell fördelning av samhällskostnaderna mellan staten, landstingen och primärkommunerna snarast kommer till stånd. Med instämmande av Göteborgs och Bohus läns landsting framlägger Örebro läns landsting ett program för en utredning om en rationell fördelning av kostnader mellan stat, landsting och kommuner.

Motionärerna konstaterar att man småningom på allt flera håll tycks ha kommit till uppfattningen att ett upptagande av dessa problem är en nödvändighet. Den lösning som erfordras bör icke heller undvika de stora principiella linjerna vare sig i fråga om kommunalförvaltningen eller skattepolitiken. Ur demokratisk synpunkt bör därvid särskild uppmärksamhet ägnas åt sambandet mellan beslut, som vållar kostnader, och det skatteunderlag som skall betala kostnaderna. I den mån som det så kan vara lämpligt kan även i framtiden av staten påfordrade uppgifter anförtros kommunerna. Förutsättningen måste vara att staten svarar för de kostnader som ett rikspolitiskt bedömande och en likformig eller likvärdig tillämpning av staten åsyftas. Viktigt är emellertid att kommuner och landsting icke påläggas uppgifter av sådan omfattning att medborgarnas personliga engagerande genom valda förtroendemän försvåras och ärendenas behandling — i realiteten också en väsentlig del av avgörandet — glider över i händerna på tjänstemän och specialister. Tyngdpunkten bör vid en översyn av gällande förhållanden läggas icke minst på att åstadkomma en skälig kostnadsfördelning mellan stat, landsting och kommuner. Ur skattesynpunkt bör understrykas att ändrad fördelning av kostnader icke i och för sig innebär kostnadsökning. De skattemedel som nu uttages av kommunala skatteunderlag skulle vid en överflyttning till staten innebära dels en lättnad för ifrågavarande kommuner, dels en ökning av samma storlek av de belopp staten behöver. Men i stället för ojämna kommunala skatteuttag och proportionell beskattning skulle statens övertagande av kostnaden betyda att pengarna uttoges med större hänsyn till försörjningsbördan och skattekraft, i vart fall beträffande den statliga inkomst- och förmögenhetsbeskattningen.

Under återopande av vad ovan anförts hemställes,

att riksdagen ville besluta

att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om utredning och förslag avseende en rationell fördelning av uppgifter och kostnader för samhällsuppgifter mellan staten, landstingen och primärkommunerna; samt

att därvid beaktas den demokratiska principen att den instans som beslutar en utgift även skall betala den.

Stockholm den 26 januari 1965

Ferdinand Nilsson

Eric Carlsson

Axel Kristiansson

i Kungsängen

T. V. Mattsson

Harald Pettersson

Sven Tågmark