

Nr 246

Av herr Hedlund m. fl., *angående kostnadsfördelningen mellan stat och kommun.*

(Lika lydande med motion nr 184 i Första kammaren)

Skatteutjämningskommittén fick till följd av de tilläggsdirektiv, som tillställdes den 1963, inte möjlighet att pröva frågan om kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna. Kommittén konstaterade i sitt betänkande 1964 att denna fråga kvarstår och uttalade angelägenheten av prövning av frågan från allmänna skattepolitiska synpunkter, särskilt för landstingsverksamhetens och skolväsendets vidkommande.

Den kommunala verksamheten har under senare tid expanderat i mycket betydande omfattning. Kommunernas utgifter motsvarar nu ca 15 % av bruttonationalprodukten. År 1950 var motsvarande siffra 9 %. I fråga om direkta konsumtions- och investeringsutgifter har kommunerna numera gått förbi staten. Deras expansion har varit särskilt kraftig under den senaste femårsperioden. Detta har framför allt kommit till synes i fråga om investeringsverksamheten. De kommunala investeringarna har sålunda under perioden 1960—1965 ökat med 10,6 % per år i volym. Enligt den preliminära nationalbudgeten för år 1966 var kommunernas totala utgifter i fjol över 16 miljarder kronor. Det beräknas i nationalbudgeten att utgifterna i år skall stiga till ca 18,5 miljarder kronor. Finansministern räknar emellertid i finansplanen med att kommuninvesteringarna skall kunna dämpas något så att uppgången i år stannar vid 7 à 8 %, i stället för i nationalbudgeten antagna 10 à 11 %. Då kommunernas inkomster inte stigit i samma takt som utgifterna, har deras finansiella ställning, heter det i årets nationalbudget, kontinuerligt försämrats under 1960-talet.

De stora utgiftsstegringarna har tvingat kommunerna att höja skatteuttaget mycket kraftigt. Detta har varit fallet särskilt under de senaste åren, då kommunerna fått allt större svårigheter att låna kapital. I fjolårets finansplan framhöll finansministern, att det är uppenbart att det kommunala finansläget kommer att vara hårt ansträngt under en överskådlig period framöver och att kommunerna måste öka skattefinansieringen, om den kommunala investeringsexpansionen skulle kunna fortgå i önskad takt. I fjol var kommunalskatten i genomsnitt 17,25 kronor per skattekrona. I år är den genomsnittliga kommunala utdebiteringen 18,28 kronor. Detta betyder att kommunalskatten sedan 1950-talets början höjts med i genomsnitt över 80 %.

Det är uppenbart att den kommunala expansionen kommer att fortsätta.

Kommunerna kommer att få väsentligt ökade kostnader för främst skolväsendet och sjukvården men även för t. ex. åldringsvården, handikappvården, bostadsbyggandet och vuxenutbildningen.

Skolan är primärkommunernas största utgiftspost. Kostnaderna för den obligatoriska skolan har fallit med något över hälften på staten och något under hälften på kommunerna. Skatteutjämningskommittén konstaterade, att den fortsatta utbyggnaden av den nya grundskolan kunde beräknas medföra kraftig ökning av de kommunala skolkostnaderna. Detsamma gäller beträffande gymnasiet, fackskolan och yrkesskolan. Under de närmaste åren kommer att erfordras mycket stora investeringar i byggnadsföretag för skolväsendet. Dessa insatser kommer i stor utsträckning att vila på kommunerna. Skolbyggnadskostnaderna faller enligt gällande system med ca 70 % på kommunerna.

För landstingen är hälso- och sjukvården den ojämförligt största utgiftsposten. En synnerligen kraftig stegring av landstingens hälso- och sjukvårdsutgifter har inträtt under senare tid. Skatteutjämningskommittén konstaterade bl. a. att framtida standardhöjningar inom mentalsjukvården, som landstingen från nästa år skall överta från staten, sannolikt kommer att leda till ökade kostnader för dem.

Den betydande kommunala expansionen har främst sin förklaring i att kommunerna påförts uppgifter från staten. Den kommunala förvaltningsapparaten har utnyttjats av statsmakterna. Ca 60 % av samhällsuppgifterna beräknas nu ligga hos kommunerna. Den offentliga verksamhetens snabba expansion har möjliggjorts genom att verkställigheten av statsmakternas lagstiftning decentraliserats till lokala och regionala organ. Riksdagen har dragit upp riktlinjerna för reformerna, men kommunerna har fått ge dem konkret innehåll och svarar för det praktiska förverkligandet. Enligt en undersökning som för några år sedan gjordes beträffande några kommuner i Västmanland föll 82 % av kommunutgifterna på den statligt reglerade sektorn. Nu torde denna siffra vara ännu högre.

Det är givetvis värdefullt att en så stor del av samhällsverksamheten handhaves av den kommunala självförvaltningen. Denna decentralisering möjliggör större enkelhet i styrelseförfarandet och leder till att lokal- och personkänedom kan utnyttjas effektivare i förvaltningsprocessen. Det stora problemet är att utvecklingen medfört en mycket kraftig kostnadsövervältring på kommunerna. Då staten i så stor utsträckning påfört kommunerna uppgifter, bör det vara självklart, att den också i rimlig grad måste medverka till finansieringen. Statsbidrag har sedan länge utgått till kommunerna, men de har varit otillräckliga i förhållande till verksamhetens omfattning. Någon större förbättring i detta avseende för kommunerna medförde inte fjolårets skatteutjämningsreform. Statsbidragen till kommunerna kan i år beräknas uppgå till ca 4 miljarder kronor. Kommunernas totala utgifter har såsom framhållits i årets nationalbudget

beräknats till ca 18,5 miljarder kronor men kan kanske enligt intentionerna i finansplanen hållas tillbaka i någon utsträckning.

Den stora kostnadsöverbiltingen på kommunerna har negativ betydelse inte minst för den kommunala självstyrelsen. Den självständiga beskattningsrätt, som tillkommer kommunerna i vårt land, har ansetts vara en väsentlig tillgång ur självstyrelsesynpunkt. I vilken mån de måste begagna denna beskattningsmakt beror nu i mycket stor utsträckning på statsmakternas beslut — dvs. på i vilken mån statsmakterna ålägger kommunerna olika kostnadskrävande uppgifter. En reell kommunal självstyrelse bör ju förutsätta, att kommunerna har ekonomiska resurser att fullgöra andra uppgifter än de formellt eller sakligt obligatoriska. Den kraftiga kostnadsökning, som kommunerna åsamkats genom statliga ålägganden, har emellertid kraftigt begränsat kommunernas rörelsefrihet. För en rent lokal verksamhet som medför kostnader har kommunerna i sitt pressade ekonomiska läge fått ett alltmer inskränkt utrymme. När staten ålägger kommunerna att tillgodose vissa behov, t. ex. inom grundskolans område, inskränkes kommunernas ekonomiska handlingsfrihet i övrigt. Den självständighet på finansernas område, som kommunallagarna ursprungligen avsåg, måste sägas ha upphört — som en följd av kostnadsöverflyttningen på kommunerna. Nuvarande kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna ger icke de avsedda möjligheterna till kommunal självstyrelse.

Kostnadsöverflyttningen på kommunerna måste anses ha allvarliga konsekvenser även ur skattepolitisk synpunkt. Genom fjolårets skatteutjämningsreform har visserligen skillnaderna i skattetryck mellan olika kommuner kunnat utjämnas, dock inte i den utsträckning som avsågs med riksdagsbeslutet. Enligt propositionen skulle det nya skatteutjämningsbidraget och reformen i övrigt möjliggöra, att skillnaden mellan högsta och lägsta utdebitering minskades från för år 1965 gällande 11,57 kronor per skattekrona till 7,40 kronor per skattekrona. Med nuvarande investeringsbehov och svårigheter för lånefinansiering har de skattetyngda kommunerna inte kunnat sänka utdebiteringen så som ställdes i utsikt vid riksdagsbeslutet. Skillnaden mellan högsta och lägsta utdebitering i år är 9 kronor per skattekrona, i stället för avsedda 7,40 kronor. En tillfredsställande lösning av skatteutjämningsfrågan kan sålunda inte sägas vara uppnådd.

Särskilt måste man emellertid uppmärksamma den mycket kraftiga höjning av kommunalskatten, som blivit följden av kostnadsöverflyttningen på kommunerna. Denna skattehöjning, som innebär att skattebördan förskjutits från högre till lägre inkomsttagare, har skett utan skattepolitisk prövning. Enligt vår mening bör kommunernas ekonomi genom statsbidragen påverkas så, att kommunalskatten får den tyngd i det totala skattesystemet och den andel i den enskilde skattebetalarens skattebörd, som befinns lämplig efter en skattepolitisk bedömning.

Av det ovan anförda framgår att staten bör påtaga sig en väsentligt större del av ansvaret för kostnaderna för den samhällsverksamhet som handhas av kommunerna. Vi finner det därför nödvändigt, att en parlamentarisk utredning skyndsamt tillsättes för prövning av hela frågan om kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna. Härmed avser vi en prövning ur såväl skattepolitisk synpunkt som med hänsyn till den betydelse som frågan har för den kommunala demokratin.

Vi vill erinra om att de tre kommunförbunden, Svenska kommunförbundet, Svenska stadsförbundet och Svenska landstingsförbundet, i sina remissyttranden över skatteutjämningskommitténs betänkande förordade, att frågan om kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna skulle tas upp till prövning. Representanter för de tre kommunförbunden bör givetvis ingå i den av oss förordade utredningen.

Med anledning av vad ovan anförts får vi hemställa,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om skyndsamt parlamentarisk utredning av frågan om kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna, ur såväl skattepolitisk synpunkt som med hänsyn till frågans betydelse för den kommunala demokratin, i enlighet med vad i motionen har anförts.

Stockholm den 25 januari 1966

Gunnar Hedlund

Lars Eliasson

Nils G. Hansson

i Sundborn

i Skegrie

S. G. W. Wahlund

Sven Vigelsbo

Harald Larsson

i Hedenäset

Gust. Svensson

John Eriksson

i Vä

i Bäckmora

Nr 247

Av herr *Jonasson m. fl.*, om *avveckling av den statliga dyrortsgrupperingen, m. m.*

(Lika lydande med motion nr 193 i Första kammaren)

Stockholm den 25 januari 1966

Bertil Jonasson

Arne Persson

Bertil Johansson

i Heden

i Växjö
